CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **338/2002** (ECLI:IT:COST:2002:338)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **23/04/2002**; Decisione del **08/07/2002**
Deposito del **12/07/2002**; Pubblicazione in G. U. **17/07/2002**
Norme impugnate:
Massime: **27174 27175**
Atti decisi:

N. 338

ORDINANZA 8 - 12 LUGLIO 2002.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 28 del 17 luglio 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 36 della legge 26 aprile 1974, n. 191 (Prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato), promosso con ordinanza emessa il 18 maggio 2001 dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di Rizzotti Silvio, iscritta al n. 640 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, 1ª serie speciale, dell'anno 2001.

Visti l'atto di costituzione di Rizzotti Silvio, nonché gli atti di intervento della Rete ferroviaria italiana s.p.a. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 23 aprile 2002 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi gli avvocati Massimo Biffa per Rizzotti Silvio, Marcello Mole' per la Rete ferroviaria italiana s.p.a. e l'Avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ordinanza emessa il 18 maggio 2001 il Tribunale di Milano - nel corso di un procedimento penale (fase preliminare al dibattimento) nei confronti del direttore pro tempore dell'ASA Rete delle ferrovie dello Stato s.p.a. imputato del reato di lesioni personali cagionate ad un dipendente - ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 36 della legge 26 aprile 1974, n. 191 (Prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato), nella parte in cui attribuiscono la competenza ad emanare l'atto di prescrizione di cui all'art. 20 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 (Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro), congiuntamente all'Ispettorato del lavoro e ai funzionari delle ferrovie stesse;

che, in via preliminare, il giudice rimettente osserva che la citata prescrizione era stata impugnata dalla difesa dell'imputato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, assumendo la sua illegittimità, perché emanata dall'organo di vigilanza dell'Asl; che il giudice amministrativo aveva accolto la richiesta cautelare di sospensione, mentre la Corte di cassazione (Cass., I sez. pen., 14 febbraio 2000, n. 1037) - risolvendo il conflitto di giurisdizione sollevato in sede penale dal Tribunale a quo - aveva attribuito, di converso, alla prescrizione la natura di atto di polizia giudiziaria affermando la giurisdizione del Tribunale ordinario di Milano;

che sulla base di queste premesse il rimettente faceva discendere la rilevanza della questione, osservando che dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata deriverebbe il riconoscimento della relativa competenza ad emanare l'atto di prescrizione all'Asl, con consequenziale incidenza sulla sussistenza della condizione di procedibilità;

che il giudice a quo ha sottolineato la perdurante vigenza della legge n. 191 del 1974, ritenendo che né la legge 17 maggio 1985, n. 210 (Istituzione dell'ente "Ferrovie dello Stato"), di privatizzazione delle ferrovie dello Stato, né le leggi 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e 6 dicembre 1978, n. 835 (Delega al Governo ad emanare nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto) avrebbero comportato alcuna abrogazione espressa o tacita della legge impugnata;

che, nel merito, il giudice rimettente ha ritenuto che il riconoscimento dei poteri di vigilanza all'Ispettorato del lavoro e agli organi delle ferrovie determinerebbe una limitazione dei poteri dei primi nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, attribuendo ai secondi il ruolo di controllori e controllati, con conseguente violazione degli artt. 3, 32, 41, 97, 102, 109 e 112 della Costituzione;

che in relazione all'art. 3 della Costituzione la censura investe, innanzi tutto, la intrinseca irragionevolezza della normativa: la specificità dei problemi della sicurezza non potrebbe giustificare l'esistenza di "limiti sostanziali ai poteri pubblici di prevenzione e di repressione delle contravvenzioni, impedendo all'unico organo di polizia giudiziaria titolato ope legis di poter intervenire autonomamente e costringendolo ad operare congiuntamente ai dipendenti dell'ente controllato"; inoltre non potrebbe, in ogni caso, evocarsi la specificità del servizio ferroviario per giustificare gli speciali poteri di vigilanza, poiché questi investirebbero anche operazioni semplici (es. vigilanza sui servizi di ristorazione o di polizia) del tutto identiche a quelle che si svolgono in qualsiasi altro ambiente di lavoro;

che le norme censurate - sempre in relazione all'art. 3 della Costituzione - determinerebbero, altresì, secondo il rimettente, una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altre società (quali, ad es., le Ferrovie Nord s.p.a e l'Azienda che gestisce le linee metropolitane) che esercitano un'attività identica in ambito ferroviario e che non godrebbero, però, dei "privilegi" concessi dalla legge n. 191 del 1974;

che, in relazione alla assunta violazione dell'art. 3 della Costituzione, in combinato disposto con gli artt. 32 e 41 della Costituzione, il Tribunale ha evidenziato come l'anomala vigilanza mista, limitando i poteri amministrativi e giudiziari, assicurerebbe una più ridotta prevenzione con una inferiore tutela della salute dei lavoratori rispetto a quella garantita in altri ambienti di lavoro;

che, sempre secondo il Tribunale, l'avvenuta privatizzazione dell'Ente ferrovie, trasformato in s.p.a., imporrebbe, inoltre, di seguire una logica tipicamente imprenditoriale nelle scelte aziendali e ciò potrebbe comportare "un freno all'attività di vigilanza degli Ispettori del lavoro sulla base di scelte non propriamente pubblicistiche";

che, in relazione agli artt. 101, 109 e 112 della Costituzione, il giudice rimettente ha sottolineato che le previsioni delle norme censurate potrebbero impedire al pubblico ministero di esercitare pienamente ed autonomamente i poteri-doveri inerenti all'esercizio dell'azione penale; il conferimento di una eventuale delega agli Ispettori del lavoro, in qualità di polizia giudiziaria, di emettere la prescrizione di cui agli artt. 19 ss. del decreto legislativo n. 758 del 1994 incontrerebbe il limite dell'azione congiunta con i dipendenti delle ferrovie ("che in ipotesi potrebbero essere gli stessi indagati"), con ripercussione anche sui poteri del giudice per le indagini preliminari in sede di archiviazione e del giudice della fase successiva in sede di verifica della sussistenza di una condizione di procedibilità;

che in relazione all'art. 97 della Costituzione il giudice rimettente ritiene che la possibilità concessa alle ferrovie di vigilare sulle loro stesse attività violi il principio di buon andamento e di imparzialità, cui dovrebbe essere improntata l'azione dell'organo di vigilanza;

che si è costituito l'imputato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata sulla base del seguente ordine di motivi: innanzi tutto, in riferimento all'assunta violazione degli artt. 101, 109 e 112 della Costituzione, il giudice rimettente avrebbe omesso di prendere in considerazione il contenuto del decreto ministeriale 4 febbraio 1980 [Vigilanza congiunta (ispettori del lavoro e organi ispettivi dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato) sull'applicazione delle norme di prevenzione degli infortuni negli impianti ferroviari]; da tale decreto - che integra il disposto dell'art. 35 della legge n. 191 del 1974 - si desumerebbe la mancanza in capo agli organi ispettivi delle ferrovie dello Stato di qualunque potere di limitazione dell'attività degli Ispettori del lavoro, i quali conserverebbero - nei casi in cui le circostanze lo richiedano - autonomi poteri di vigilanza e di intervento, nonché di denuncia all'autorità giudiziaria di eventuali fatti di rilevanza penale; gli organi ispettivi delle ferrovie, in qualità di pubblici ufficiali, sarebbero, inoltre, anch'essi obbligati a denunziare fatti penalmente rilevanti accertati nell'espletamento delle proprie funzioni, incorrendo in responsabilità penale qualora frapponessero ostacoli nel corso del procedimento ispettivo;

che, per quanto attiene alla dedotta violazione dell'art. 3 della Costituzione, la difesa dell'imputato sottolinea che la normativa impugnata si giustificherebbe per l'assoluta specificità del settore ferroviario, essendo inconferente l'osservazione del giudice rimettente secondo cui tale normativa si estenderebbe anche alle attività "che semplicemente si svolgono in ambito ferroviario"; ciò in quanto l'infortunio dal quale è scaturito il procedimento penale è sicuramente avvenuto nell'esercizio dell'attività ferroviaria e, anche a voler prescindere da questo dato, la norma da censurare sarebbe dovuta essere l'art. 1, secondo comma, della legge n. 104 del 1974 (la quale, tra l'altro, non avrebbe comunque "alcuna portata estensiva dell'attività di vigilanza rispetto a quelle stesse attività proprie dell'esercizio ferroviario o ad

esso strettamente connesse");

che la difesa dell'imputato rileva, inoltre - sempre in riferimento all'art. 3 della Costituzione - che il regime normativo censurato non determinerebbe alcuna disparità di trattamento rispetto ad altre attività implicanti cognizioni tecniche non rappresentando una normativa di favore e caratterizzandosi, comunque, per la necessità di "mantenere la continuità di una lunga esperienza e tradizione professionale nel settore dei trasporti";

che, sempre secondo la difesa dell'interveniente privato, le disposizioni impugnate non limiterebbero in alcun modo la tutela nell'ambiente di lavoro assicurando, al contrario, un maggiore e più efficace controllo mediante il contributo tecnico fornito dagli organi ispettivi interni; per quanto riguarda l'art. 97 della Costituzione, i dubbi di legittimità costituzionale si fonderebbero esclusivamente sull'erroneo presupposto che le ferrovie dello Stato siano munite di uno specifico potere di influenzare in loro favore l'attività degli Ispettori del lavoro; che in ordine alle censure mosse nei confronti dell'art. 36 della legge n. 191 del 1974, l'interveniente privato sottolinea che tale norma - riservando effettivamente alle ferrovie dello Stato il potere di verifica sulla sicurezza tecnica e personale, affidando al direttore generale il potere di determinare le modalità per esercitare tale potere - non escluderebbe di per sé il controllo esterno degli Ispettori del lavoro;

che è intervenuta davanti a questa Corte la Rete ferroviaria italiana s.p.a. chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata, con riserva di illustrare le relative ragioni in successivi atti difensivi;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando, innanzi tutto, che la scelta attuata dalle norme censurate di attribuire ad un organo composito i poteri di vigilanza sarebbe giustificata da ragioni tecniche e organizzative del sistema ferroviario che impongono necessariamente il possesso di conoscenze specialistiche; che, inoltre, da una analisi complessiva del sistema - che tenga conto anche delle disposizioni contenute nel decreto ministeriale del 4 febbraio 1980 - emergerebbe l'inconsistenza dei timori prospettati dall'ordinanza di rimessione;

che, in particolare, - secondo la difesa dello Stato - si devono distinguere, diversamente da quanto ritenuto dal giudice a quo i poteri di vigilanza amministrativa dai compiti di polizia giudiziaria; solo la prescrizione, si aggiunge, "rientra nell'ambito della attività di polizia giudiziaria ma, al momento della prescrizione, l'attività dell'organo misto di vigilanza si è già esaurita essendosi conclusa la funzione di accertamento"; il riconoscimento della esclusiva dipendenza degli Ispettori del lavoro dall'Autorità giudiziaria nello svolgimento dei compiti di polizia giudiziaria sembra ricondurre, conclude l'Avvocatura, la fattispecie in esame alla disciplina contenuta nell'art. 22 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, facendo dubitare della rilevanza ed ammissibilità della questione sollevata;

che con un ampia memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica la difesa della Rete ferroviaria italiana s.p.a insiste perché la questione di legittimità costituzionale sollevata sia dichiarata inammissibile o, in subordine, manifestamente infondata, sulla base di una serie di argomentazioni.

Considerato che preliminarmente deve essere dichiarata la inammissibilità dell'intervento della Rete ferroviaria italiana s.p.a., che non risulta essere parte nel giudizio a quo davanti al Tribunale di Milano;

che l'ordinanza che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale si basa sull'erroneo presupposto che gli artt. 35 e 36 della legge 26 aprile 1974, n. 191 (Prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato), attribuirebbero la competenza ad emanare l'atto di prescrizione di cui

all'art. 20 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 (Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro), congiuntamente all'Ispettorato del lavoro e ai funzionari delle ferrovie dello Stato s.p.a. (ora soggetti diversi);

che la "prescrizione" viene emessa, normalmente senza alcuna discrezionalità, dall'organo cui sono affidati compiti contestuali di prevenzione e repressione delle violazioni comportanti conseguenze rilevanti sul piano penale;

che, detto atto di prescrizione, qualunque sia la natura e la funzione semplice o composita dello stesso - come ogni provvedimento emanato nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, che costituisca notizia di reato inerente a contravvenzione (nella specie in materia di lavoro e di prevenzione infortuni) a cui segue la verifica dell'adempimento con la finalità di eliminazione della contravvenzione accertata e di archiviazione (artt. 20 e 24 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758; art. 1, numero 2, della legge 6 dicembre 1993, n. 499, recante "Delega al Governo per la riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro"), resta al di fuori delle speciali norme relative alle verifiche, ai controlli dello stato di sicurezza degli impianti e alla vigilanza congiunta sulla applicazione delle norme di prevenzione degli infortuni nei servizi ed impianti già dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato quale contemplata dalla legge 26 aprile 1974, n. 191;

che, sulle predette attività di prescrizione e verifica affidate agli esercenti funzioni di polizia giudiziaria, gli organi ispettivi delle ex ferrovie dello Stato non hanno alcun potere di influire o di porre limitazioni all'attività degli Ispettori del lavoro (ed enti cui la legge ha eventualmente affidato i relativi compiti), essendo essi stessi obbligati a sporgere denuncia qualora accertino autonomamente violazioni penalmente rilevanti;

che, infatti, la competenza di vigilanza congiunta sull'applicazione delle norme in materia di infortuni, prevista dalle predette norme del 1974, attiene alla fase dei controlli e delle verifiche; ma una volta accertata l'inosservanza costituente contravvenzione sanzionata penalmente, scatta l'autonoma specifica procedura preordinata alla estinzione del reato, conseguibile, all'interno della fase delle indagini preliminari, da parte del soggetto responsabile attraverso il duplice adempimento sia della prescrizione, impartita dall'organo preposto alla vigilanza che esercita funzioni di polizia giudiziaria, sia del pagamento in sede amministrativa di una speciale oblazione (artt. da 20 a 24 del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758; ordinanze n. 415 del 1998; n. 121 del 1998);

che il legislatore con dette norme si è proposto il duplice obiettivo di favorire l'effettiva osservanza delle disposizioni di prevenzione e di protezione in tema di sicurezza e di igiene del lavoro - materia in cui l'interesse alla regolarizzazione delle violazioni e alla conseguente tutela dei lavoratori è prevalente rispetto alla concreta applicazione della sanzione penale - e di attuare una consistente deflazione processuale, attraverso una specifica procedura di prescrizione e di verifica di adempimento, finalizzata all'archiviazione per estinzione del reato, in modo da evitare l'esercizio dell'azione penale (ordinanze n. 205 del 1999; n. 415 del 1998);

che, pertanto, la questione sollevata è manifestamente infondata sotto i vari profili denunciati, in quanto difetta il presupposto dell'esercizio congiunto di funzioni con i funzionari delle ex ferrovie dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 36 della legge 26 aprile 1974, n. 191 (Prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 32, 41, 97, 102, 109 e 112 della Costituzione, dal Tribunale di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2002.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere:Di Paola

Depositata in cancelleria il 12 luglio 2002.

Il direttore della cancelleria:Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.