# **CORTE COSTITUZIONALE**

Sentenza **64/1973** (ECLI:IT:COST:1973:64)

Giudizio: GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

Presidente: BONIFACIO - Redattore: - Relatore: OGGIONI

Udienza Pubblica del **04/04/1973**; Decisione del **16/05/1973** 

Deposito del 23/05/1973; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: 6666 6667 6668

Atti decisi:

N. 64

# SENTENZA 16 MAGGIO 1973

Deposito in cancelleria: 23 maggio 1973.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 140 del 30 maggio 1973.

Pres. BONIFACIO - Rel. OGGIONI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI- Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Prof. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

#### **SENTENZA**

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 51 del d.P.R. 30 giugno 1965, n.

1124 (disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro), promossi con le seguenti ordinanze:

- 1) ordinanza emessa il 5 dicembre 1970 dal tribunale di Savona nel procedimento civile vertente tra l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e il fallimento Besio Domenico, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49 del 24 febbraio 1971;
- 2) ordinanza emessa il 12 novembre 1970 dal tribunale di Bari nel procedimento civile vertente tra Germinario Antonio e l'INAIL, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 106 del 28 aprile 1971;
- 3) ordinanza emessa il 1 giugno 1971 dal tribunale di Bologna nel procedimento civile vertente tra la società Metalmeccanica del Lavino e l'INAIL, iscritta al n. 314 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 273 del 27 ottobre 1971;
- 4) ordinanza emessa il 29 ottobre 1971 dal tribunale di Busto Arsizio nel procedimento civile vertente tra la società Autoservizi bustesi Rimoldi Attilio e l'INAIL, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 65 dell'8 marzo 1972;
- 5) ordinanza emessa il 14 aprile 1972 dal tribunale di Bologna nel procedimento civile vertente tra la società F.lli Malaguti e l'INAIL, iscritta al n. 201 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 165 del 28 giugno 1972.

Visti gli atti di costituzione delle società Metalmeccanica del Lavino e F.lli Malaguti e dell'INAIL, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 1973 il Giudice relatore Luigi Oggioni;

uditi l'avv. Raffaele Poggeschi, per la società Metalmeccanica del Lavino, l'avv. Angiola Sbaiz, per la società F.lli Malaguti, l'avv. Tommaso Fontana, per l'INAIL, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

# Ritenuto in fatto:

Nel procedimento civile promosso ai sensi dell'art. 101 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare) dall'INAIL contro il fallimento Besio Domenico, per ottenere l'ammissione al passivo del fallimento stesso del proprio credito di L. 3.083.564 che assumeva dovuto, in forza degli artt. 33 e 51 del t.u. 30 giugno 1965, n. 1124, quale valore capitale della rendita per infortunio sul lavoro liquidata ad un dipendente della ditta fallita, resasi inadempiente agli obblighi dell'assicurazione contro gli infortuni, il tribunale di Savona, con ordinanza del 5 dicembre 1970, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 51 del t.u. n. 1124 del 1965, per presunto contrasto con gli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Il giudice a quo osserva nell'ordinanza che la norma impugnata dispone che "i datori di lavoro, i quali, dopo essere incorsi in una inadempienza prevista nell'articolo precedente, incorrano nella medesima inadempienza, sono tenuti, oltre ad eseguire i versamenti disposti dall'articolo medesimo, a rimborsare all'Istituto assicuratore l'ammontare delle prestazioni liquidate per infortuni avvenuti durante il periodo dell'inadempienza ai propri dipendenti". Si porrebbe così una sanzione collegata esclusivamente al verificarsi dell'infortunio ed alla sua gravità e non alla inadempienza, rimettendo in sostanza l'applicazione e la misura della

sanzione stessa a circostanze del tutto aleatorie ed indipendenti dalla volontà dell'obbligato, con la conseguenza di colpire i datori di lavoro, tutti egualmente inadempienti, in modo differenziato in funzione del caso concreto, ed in contrasto quindi col principio di eguaglianza costituzionalmente garantito.

Egualmente, secondo l'ordinanza, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con il principio della capacità contributiva stabilito dall'art. 53 Cost., perché la denunciata aleatorietà della sanzione prescinderebbe dall'effettiva rispondenza della stessa alla proporzionalità dell'obbligo di concorrere alle spese pubbliche, sancite appunto dalla menzionata norma costituzionale.

Questioni analoghe sono state sollevate altresì con l'ordinanza del tribunale di Bari emessa il 12 novembre 1970 nel procedimento di opposizione all'ingiunzione intimata dallo INAIL a Germinario Antonio per il pagamento di una penale di L. 1.082.395 ai sensi del citato art. 51 tu. 1124 del 1965; con l'ordinanza del tribunale di Busto Arsizio emessa il 29 ottobre 1971 in similare procedimento di opposizione all'ingiunzione intimata dall'INAIL alla S.p.a. "Autoservizi Bustesi A. Rimoldi" per il pagamento di L.18.172.102 allo stesso titolo, e con l'ordinanza emessa il 14 aprile 1972 dal tribunale di Bologna in analogo procedimento per il pagamento di L. 10.605.465 a carico della società in nome collettivo "F.lli Malaguti e C. corrente in S. Lazzaro di Savona.

Inoltre con l'ordinanza emessa il 1 giugno 1971 dal tribunale di Bologna sempre in procedimento di opposizione ad ingiunzione intimata dall'INAIL al titolo suddetto, per ottenere questa volta il pagamento di L. 688.515 dalla S.p.a. "Metalmeccanica del Lavino", oltre ai già illustrati profili di illegittimità costituzionale dell'art. 51 citato, è stato anche prospettato il contrasto della disposizione stessa con l'art. 38 Cost., in quanto tenderebbe a trasferire sul datore di lavoro il peso economico delle prestazioni automaticamente dovute dall'Ente all'assicurato, in contrasto con il principio della obbligatorietà a carico dell'ente mutualistico delle prestazioni stesse, che sarebbe appunto sancito dall'invocata norma costituzionale con esclusione della possibilità di chiamare comunque il datore di lavoro a rilevare l'ente dalle proprie responsabilità.

Le suddette ordinanze, debitamente comunicate e notificate, sono state pubblicate: nella Gazzetta Ufficiale n. 49 del 24 febbraio 1971 quella emessa dal tribunale di Savona; nella Gazzetta Ufficiale n. 106 del 28 aprile 1971 quella emessa dal tribunale di Bari; nella Gazzetta Ufficiale n. 273 del 27 ottobre 1971 quella emessa dal tribunale di Bologna il 1 giugno 1971; nella Gazzetta Ufficiale n. 65 dell'8 marzo 1972 quella emessa dal tribunale di Busto Arsizio, ed infine nella Gazzetta Ufficiale n. 165 del 28 giugno 1972 quella emessa dal tribunale di Bologna il 14 aprile 1972.

Avanti alla Corte costituzionale si è costituita nel giudizio relativo all'ordinanza 1 giugno 1971 del tribunale di Bologna la società per azioni "Metalmeccanica del Lavino", in persona del Consigliere delegato comm. Ugo Patini, rappresentato e difeso dagli avvocati Raffaele Poggeschi e Vincenzo Mesiano, i quali hanno depositato tempestivamente le proprie deduzioni difensive, con cui si associano sostanzialmente alle censure svolte nell'ordinanza di rinvio.

Si è altresi costituita nel giudizio relativo alla ordinanza emessa dal tribunale di Bologna il 14 aprile 1972 la società in nome collettivo "F.lli Malaguti", in persona del suo legale rappresentante Learco Malaguti, difeso dagli avvocati Angiola Sbaiz e Giannetto Cavasola che, nelle loro deduzioni tempestivamente depositate, ribadiscono le ragioni esposte nell'ordinanza di rinvio.

In tutti i giudizi sopra indicati si è poi costituito l'INAIL, in persona del Presidente dott. Mario Andreis rappresentato e difeso dagli avvocati Valerio Flamini e Tommaso Fontana, che hanno depositato nei termini deduzioni difensive con cui contestano la fondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, la difesa dell'Istituto osserva che le norme di cui agli artt. 50 e 51 del t.u. approvato con d.P.R. n. 1124 del 1965 prevedono penalità che avrebbero natura di sanzioni civili, con la funzione sia di rafforzare gli obblighi che la legge impone ai datori di lavoro, sia di provvedere all'eventuale risarcimento del danno provocato all'Istituto dall'inadempienza, operando verso tutti i datori di lavoro responsabili, senza alcuna ingiustificata differenziazione ed in piena aderenza alla oggettiva identità della loro situazione illecita, di fronte alla quale la legge prescriverebbe una sanzione uguale per tutti, cioè appunto la interruzione della operatività dell'esonero del datore di lavoro dal debito di risarcimento del danno da infortunio sul lavoro, gravante originariamente su di lui e trasferito sull'Istituto in virtù dell'assicurazione obbligatoria. Né la diversa giustificazione in concreto della entità della sanzione potrebbe comunque realizzare la lamentata violazione del principio di eguaglianza poiché tale diversificazione perderebbe rilevanza davanti alla cennata unitarietà della sanzione.

Anche infondata sarebbe la censura concernente la pretesa violazione dell'art. 53 Cost., che si riferirebbe alle tasse ed alle imposte, dalle quali si differenzierebbero totalmente i premi assicurativi, commisurati esclusivamente alla pericolosità delle lavorazioni ed alle retribuzioni relative.

Per quanto riguarda infine la pretesa violazione dell'articolo 38 Cost., la difesa osserva che trattasi di un precetto costituzionale tendente sostanzialmente alla tutela del diritto dei lavoratori a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio ed altri eventi, attraverso organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato. Non sarebbe pertanto configurabile un contrasto fra tale principio e la norma impugnata che attiene alla regolamentazione concreta delle fonti di finanziamento dell'INAIL, e tende a rafforzare gli obblighi del datore di lavoro al riguardo, in vista di garantire, appunto, l'assolvimento dei compiti istituzionali di assistenza dell'Istituto medesimo.

Nel giudizio relativo all'ordinanza emessa dal tribunale di Savona è infine intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso come per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha depositato nei termini le proprie deduzioni.

La difesa della società Metalmeccanica del Lavino ha depositato una memoria illustrativa con cui, nel contestare le tesi difensive dell'INAIL, insiste in particolare sulla pretesa indipendenza della sanzione in esame dalla gravità degli inadempimenti, sulla irrazionalità del sistema e sulla conseguente violazione dell'art 3 della Costituzione.

Anche la difesa della società F.lli Malaguti ha depositato una memoria illustrativa con cui ripropone le proprie tesi e obbietta a quanto affermato dall'INAIL che la sanzione in esame non inciderebbe sul rapporto assicurativo perché la norma impugnata prevederebbe testualmente solo un rimborso a favore dell'INAIL dell'ammontare delle prestazioni già eseguite. Fuor di luogo sarebbe quindi l'identificazione del contenuto della sanzione nella privazione del beneficio della copertura assicurativa, tanto più che l'accertamento della recidiva avverrebbe dopo l'erogazione della prestazione da parte dell'Istituto, e quindi in relazione ad un rapporto assicurativo in pieno corso di svolgimento.

Infine, anche la difesa dell'INAIL ha depositato una memoria con cui ribadisce e svolge ampiamente le proprie ragioni circa la funzione interruttiva della garanzia assicurativa e ad un tempo di tutela delle esigenze di assistenza a favore dei lavoratori infortunati che dovrebbe riconoscersi nella previsione della norma impugnata, ed afferma essere giusto e logico, nei casi più gravi, sancire l'obbligo del datore di lavoro di pagare in proprio l'importo delle prestazioni assicurative, traducendosi il tutto in un esborso proporzionato alla gravità del danno subito dalla gestione dell'INAIL. Secondo la difesa, poi, dovrebbe conseguentemente anche escludersi che le somme così versate dal datore di lavoro abbiano vera e propria funzione di diretta

sanzione civile, o di premio assicurativo, potendosi meglio definire quali puro e semplice risarcimento di danno, e anche da ciò dovrebbe desumersi l'infondatezza della censura sollevata sotto il profilo dell'art. 53 della Costituzione.

Per il resto, riprende e sviluppa le tesi già svolte per respingere le censure contenute nelle ordinanze di rinvio.

#### Considerato in diritto:

- 1. Le cinque ordinanze di cui in epigrafe, emesse, rispettivamente, dai tribunali di Savona, Bari, Busto Arsizio e Bologna, riguardano la questione di costituzionalità della stessa norma di legge per motivi in gran parte comuni. Ne consegue l'opportunità che alla contemporanea discussione faccia seguito la riunione dei giudizi onde pervenire ad unica decisione.
- 2. Tutte le ordinanze assumono che l'art. 51 del testo unico n. 1124 del 1965, disponendo che alla reiterazione, da parte dei datori di lavoro, delle inadempienze previste nell'articolo precedente, consegue l'obbligo, a loro carico, di rimborsare all'istituto assicuratore l'ammontare delle prestazioni liquidate per infortuni, accaduti nel periodo di inadempienza, violerebbe l'art. 3 della Costituzione, per irrazionalità del trattamento più oneroso riservato a quei datori di lavoro, i cui dipendenti subiscono occasionalmente un infortunio, nei confronti degli altri datori di lavoro che, ugualmente inadempienti, non annoverino nell'ambito della loro impresa infortuni da indennizzare.

Le ordinanze dei tribunali di Savona, Bari e Bologna (quest'ultimo nell'ordinanza 1 giugno 1971) prospettano anche la violazione dell'art. 53 della Costituzione in quanto la disparità di trattamento si risolverebbe in violazione del principio di rispondenza dell'onere alle singole capacità contributive. La predetta ordinanza del tribunale di Bologna aggiunge che potrebbe dirsi violato anche l'art. 38 Cost. che fissa i principi della protezione infortunistica.

3. - Le questioni non sono fondate.

Non è, in primo luogo, fondata la dedotta violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Va tenuto presente che, nel sistema della legge vigente (testo unico d.P.R. n. 1124 del 1965), la norma impugnata fa seguito e si riallaccia al precedente art. 50 che prevede sanzioni pecuniarie (ammenda) e, indipendentemente dal procedimento penale, prevede quote supplementari di premio a carico di coloro che non adempiano all'obbligo della denuncia del lavoro esercitato ed altresì prevede il versamento di quote supplementari nei casi di morosità e di denuncie infedeli o incomplete o inesatte.

L'art. 51 prevede poi la particolare ipotesi di una successiva infrazione agli stessi obblighi suindicati, comminando, in aggiunta ai versamenti da eseguire come sopra, l'obbligo per l'inadempiente di rimborsare l'istituto assicuratore dell'ammontare delle prestazioni liquidate all'infortunato ai sensi dell'art. 67 del citato testo unico.

Aggiungasi che con legge 21 aprile 1967, n. 272, l'obbligo del rimborso integrale è stato attenuato nella misura quantitativa, consentendo una graduazione dell'onere, disposta da parte dei Consigli di amministrazione degli istituti assicuratori, tenuto conto, caso per caso, della gravità dell'inadempienza, della buona fede e dell'avvenuta spontanea regolarizzazione dell'inadempienza: il tutto entro limiti massimi stabiliti sulla base di criteri di carattere generale da approvarsi dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Ciò posto, la Corte osserva che, per quanto attiene alla definizione dell'onere come sopra addossato al datore di lavoro reiteratamente inadempiente, non sia necessario né decisivo estendere l'esame al punto se trattisi di sanzione amministrativa in senso proprio, alla stessa stregua ed in analogia a quanto sotto altro verso ritenuto da questa Corte con sentenza n. 76 del 1966 a proposito delle "somme aggiuntive" dovute dagli inadempienti al pagamento dei contributi all'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Nella situazione in esame, il giudizio deriva da considerazioni che prescindono in certo senso dal formale richiamo al concetto di sanzioni ed attengono alla natura e modalità del peculiare sistema dell'assicurazione infortuni in forma mutualistica.

Trattasi di assicurazione obbligatoria (art. 1 citato t.u. del 1965) che ha per effetto, non solo di esonerare il datore di lavoro dalla responsabilità civile (art. 10, primo comma, salvo le eccezioni di cui ai successivi commi), ma anche "in conseguenza del favor voluto accordare al lavoratore, di addossare all'Istituto le prestazioni previdenziali, in ogni caso: cioè, tanto nel caso in cui ricorra un comportamento colpevole del datore di lavoro, quanto nel caso in cui ciò non ricorra, costituendo il versamento dei contributi la contropartita delle erogazioni a carico dell'INAIL per ogni altra specie di rischio inerente all'attività imprenditoriale dell'assicurato, per il quale non ricorra il suo comportamento colpevole" (sentenza n. 134 del 1971, in relazione agli artt. 10 e 11 del testo unico).

Il sistema legislativo, nella sua peculiarità e specificità (già rilevate nella sentenza ora citata), risulta, pertanto, basato su due dati: da un lato, il dato costante dell'automaticità della prestazione da parte dell'istituto assicurativo onde garantire sempre il diritto del lavoratore alla tutela previdenziale sancita dall'art. 38 Cost.: dall'altro, il dato costituito dall'apporto dovuto dal datore di lavoro, mediante puntuali adempimenti, sia informativi di situazioni di fatto, sia di versamento di contributi a titolo di premio, e sia di assunzione di spese dell'assicurazione, le quali sono "ad esclusivo carico del datore di lavoro" (art. 27 t.u.). Il datore di lavoro, che a tutto cio si sottragga, eludendo gli oneri relativi, viene a perdere il beneficio della propria copertura assicurativa, che va sempre esclusa, in via di principio comune, quando l'infortunio si verifichi durante il periodo di inadempienza. Siffatta sospensione di copertura, che non esonera l'INAIL dal liquidare le prestazioni dovute all'infortunato, giustifica tuttavia il diritto al rimborso eventualmente soltanto parziale, secondo il temperamento suaccennato, come razionale diretta conseguenza, anche in considerazione che "il recupero delle somme erogate fornisce all'istituto assicuratore una delle fonti di finanziamento e quindi delle stesse possibilità operative dell'istituto stesso" (sentenza n. 78 del 1972). Aggiungasi che, per discrezionale valutazione legislativa, il diritto al rimborso viene fatto incidere sull'ipotesi di maggiore gravità soggettiva, costituita dalla reiterazione di inadempienza.

- 4. Ciò premesso a necessaria precisazione della situazione normativa, la Corte osserva che non sussiste alcuna delle dedotte violazioni al principio della uguaglianza di trattamento.
- L'art. 51 impugnato commina uguali conseguenze risarcitorie per tutti coloro, che siano da comprendere nella stessa categoria degli inadempienti reiterati.

Tali conseguenze sono oggettivamente identiche per tutti gli inadempienti e le differenti conseguenze quantitative seguono la variabilità degli accadimenti umani e, proporzionandosi ad essi, non intaccano la validità e l'operatività del cennato principio, basato sull'assunzione aprioristica del rischio, globalmente considerato, nel suo accidentale verificarsi.

5. - Parimenti, non è fondata la questione circa la contrarietà della norma impugnata all'art. 38 della Costituzione, sollevata con la prima ordinanza del tribunale di Bologna. Si assume che, addossando interamente sul datore di lavoro inadempiente reiterato, oltre il versamento di somme aggiuntive ed interessi, il peso economico delle prestazioni assicurative, si verrebbero ad alterare i principi di mutualità e di automaticità delle prestazioni dettati

La Corte osserva che questo articolo, derivato del principio generale, posto dall'art. 35, della "tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni" sta al di fuori e al di sopra della questione in esame. Il sistema della legge infortunistica garantisce in ogni caso i diritti del lavoratore e non è giustificata la pretesa del datore di lavoro inadempiente di invocare anche per se una tutela che per primo ha contribuito ad eludere, esponendosi volontariamente alle conseguenze di rigore esposte al numero precedente.

6. - Si assume, infine, che il porre a carico del datore di lavoro la prestazione assicurativa, nel caso di avvenuto infortunio, qualunque sia l'importo, maggiore o minore, di detto onere, violerebbe il principio della proporzione e della gradualità con la capacità contributiva, di cui all'art. 53 della Costituzione.

Anche questo assunto non è fondato. Esso presuppone che il suaccennato onere vada ricondotto nell'ambito del sistema tributario, mentre si è dimostrato che ne prescinde per diversità di titolo e per autonome ragioni, che attengono alla sospensione degli effetti della garanzia assicurativa. L'onere tributario va tenuto distinto da quello che, invece, attiene all'adempimento delle prestazioni fondamentali e comuni imposte a tutti i datori di lavoro per finalità di preminente interesse generale in materia di infortunistica.

Si tratta qui di conseguenze giuridiche, a carattere indirettamente sanzionatorio, basate su fatti obiettivi e non adeguabili, nella loro valutazione pecuniaria, a rispettive posizioni contributive.

#### PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali), sollevate con le ordinanze di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 38 e 53 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 maggio 1973.

FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

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