CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **405/1999** (ECLI:IT:COST:1999:405)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **SANTOSUOSSO**
Udienza Pubblica del **28/09/1999**; Decisione del **25/10/1999**
Deposito del **29/10/1999**; Pubblicazione in G. U. **03/11/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24984 24985**
Atti decisi:

N. 405

SENTENZA 25-29 OTTOBRE 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 11 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), promosso con ordinanza emessa il 13 gennaio 1998 dal pretore di Brescia nel procedimento civile vertente tra l'INAIL e la Filatura di Montirone s.p.a. ed altro, iscritta al n. 272 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visti gli atti di costituzione della Filatura di Montirone s.p.a. e dell'INAIL;

Udito nell'udienza pubblica del 28 settembre 1999 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Uditi gli avvocati Luciano Nardino per la Filatura di Montirone s.p.a., Marcello Britti e Lucio Di Giorgio per l'INAIL.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso della controversia promossa dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nei confronti della s.p.a. Filatura di Montirone il pretore di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 11 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Il giudice a quo premette che la società convenuta ha eccepito l'illegittimità costituzionale della permanenza, nell'ambito del vigente ordinamento, dell'azione di regresso dell'INAIL in caso di infortunio sul lavoro conseguente a responsabilità penale del datore. Rileva quindi il pretore che non occorre attardarsi a motivare la rilevanza della prospettata questione, poiché il giudizio in corso è stato promosso in via di regresso dall'INAIL proprio sulla base delle norme impugnate.

Ciò posto, il giudicante osserva che l'eccezione, non adeguatamente motivata dalla parte privata in relazione agli artt. 23, 25 e 32 Cost., dev'essere invece sollevata, siccome non manifestamente infondata, per sospetta violazione dei parametri costituzionali in precedenza indicati.

Ed infatti l'istituto del regresso, cui si collega, nei casi previsti dalla legge, l'esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile, appare atipico ed ormai anacronistico, specialmente in un momento come quello attuale, nel quale bisogna cercare di accrescere le risorse disponibili per lo sviluppo dell'iniziativa imprenditoriale privata. Le imprese, in conseguenza della possibilità di vedersi citate dall'INAIL per il rimborso di quanto erogato dall'ente previdenziale in favore del lavoratore infortunato, debbono stipulare delle ulteriori polizze assicurative, col risultato che la sottrazione di risorse economiche, oltre ad essere irrazionale, viola anche l'art. 41 della Costituzione.

Il pretore richiama, inoltre, la giurisprudenza di questa Corte (che definisce adeguatrice) in forza della quale i termini dell'azione di regresso (e di surroga) si sono notevolmente modificati, con conseguente riduzione della concreta operatività dell'istituto dell'esonero; tutto ciò impone la rimessione della questione al giudice delle leggi, affinché valuti la permanente compatibilità delle norme impugnate coi richiamati parametri costituzionali.

2. - Si è costituita in giudizio la s.p.a. Filatura di Montirone, in persona del legale rappresentante, chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate e, in quanto possa occorrere, anche dell'art. 1916 cod. civ., nella parte in cui consentono la rivalsa ovvero il regresso dell'INAIL contro il responsabile civile dell'infortunio assicurato.

Premette la società costituita che l'eccezione sollevata nel giudizio a quo è stata accolta dal pretore soltanto in rapporto all'art. 3 Cost., avendo il giudicante individuato un ulteriore parametro costituzionale (l'art. 41) alternativo rispetto agli artt. 23, 25, 32 e 38 richiamati dalla stessa società. La parte privata, però, ritiene che le doglianze non recepite nell'ordinanza di rimessione possano essere ugualmente scrutinate da questa Corte.

Sulla base di dette premesse la s.p.a. Filatura di Montirone osserva che la giurisprudenza costituzionale da un lato ha ridotto e quasi eliminato la pregiudiziale penale, dall'altro ha evidenziato la totale estraneità del danno biologico e del danno morale dall'ambito di operatività dell'esonero. Ne consegue che l'invito già rivolto da questa Corte al legislatore, con le sentenze n. 87 e n. 485 del 1991, affinché venga rivisitata l'intera materia deve ritenersi oggi quanto mai attuale ed urgente. Poiché, infatti, l'assicurazione gestita dall'INAIL ha perso il proprio connotato assicurativo, il regresso si traduce in una chiara violazione del dettato costituzionale, dal momento che il datore di lavoro, oltre a dover sopportare il carico della contribuzione verso l'ente previdenziale, non viene poi a beneficiare dell'esonero, con conseguente duplicazione degli oneri economici. Ben diverso è, invece, il trattamento riservato dalle norme in materia di azione di surroga (artt. 1900, 1916 e 1917 cod. civ.), perché qui la rivalsa viene esercitata solo nei confronti del terzo responsabile, e mai anche contro l'assicurato.

Le osservazioni contenute nelle sentenze n. 22 del 1967, n. 134 del 1971 e n. 319 del 1989 di questa Corte, perciò, sono ormai da ripensare, poiché il vigente quadro normativo è evidentemente sbilanciato ad esclusivo danno dei datori di lavoro.

3. - Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituito l'INAIL, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile ovvero non fondata. L'ente previdenziale osserva innanzitutto che il pretore di Brescia ha evidentemente posto alla Corte una questione di politica legislativa, con ciò dimostrando di superare i limiti della propria funzione giurisdizionale. Nel merito, l'INAIL rileva che gli istituti dell'esonero e del regresso, così come attualmente strutturati, rappresentano un punto di equilibrio imprescindibile per il rispetto delle garanzie di cui all'art. 38 della Costituzione Infatti, da una parte il lavoratore viene indennizzato dall'ente previdenziale con carattere di automaticità, anche quando il datore di lavoro non sia in regola con il versamento dei contributi assicurativi; dall'altra l'INAIL tutela il datore di lavoro esonerandolo da ogni responsabilità, a condizione che la sua condotta non integri gli estremi di un reato perseguibile d'ufficio. Il pagamento del premio, infine, avviene sulla base di calcoli statistici, onde assicurare all'istituto il suo fabbisogno finanziario. Ne deriva che l'esperibilità dell'azione di regresso è uno strumento necessario per garantire al lavoratore il tempestivo indennizzo per l'infortunio attraverso il reperimento delle risorse da parte dell'INAIL, tenendo presente che l'attuale regime assicurativo è finalizzato a liberare il lavoratore dal bisogno. La questione, quindi, dovrebbe comunque essere ritenuta inammissibile, poiché l'eventuale creazione di un sistema alternativo rispetto a quello vigente è di spettanza esclusiva del legislatore.

4. - In prossimità dell'udienza la s.p.a. Filatura di Montirone ha presentato una memoria, insistendo per l'accoglimento della questione.

La parte privata ha osservato che, in considerazione dell'ampliamento delle possibilità di esperire l'azione di regresso anche in assenza di una sentenza penale di condanna, e tenendo conto delle pronunce costituzionali sull'autonoma risarcibilità del danno biologico, l'originario disegno di cui al d.P.R. n. 1124 del 1965 è totalmente mutato, con la conseguenza che l'esonero del datore di lavoro si è ridotto eccessivamente. Ne deriva che la possibilità di essere chiamato a rispondere in via di regresso costituisce una sorta di sanzione privata indeterminata; il che vale a fondare il sospetto di violazione degli artt. 23 e 25, secondo comma, della Carta fondamentale.

Oltre a ciò, con l'azione di regresso l'INAIL procede al recupero immediato non solo delle somme realmente anticipate, ma anche di quelle che costituiscono la capitalizzazione di una rendita futura ed incerta, che forse l'Istituto non dovrà mai effettivamente pagare.

L'azione di regresso, che non è prevista da ordinamenti stranieri che pure hanno un sistema di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, va dunque eliminata.

5. - Anche l'INAIL ha presentato una memoria, chiedendo una declaratoria di inammissibilità o di manifesta infondatezza della questione.

L'ente previdenziale ha rilevato che l'invito rivolto da questa Corte al legislatore affinché provveda ad una rivisitazione della normativa in questione è stato recentemente raccolto; l'art. 55, comma 1, lett. s), della legge 17 maggio 1999, n. 144, nel conferire al Governo un'apposita delega per la riforma dell'assicurazione INAIL, stabilisce che la normativa che si andrà ad elaborare dovrà prevedere un'idonea copertura e valutazione indennitaria del danno biologico con la conseguente impossibilità per il lavoratore di chiedere autonomamente al datore il risarcimento di tale ulteriore forma di danno. Detta riforma legislativa, che ridurrai sensibilmente la sfera di responsabilità patrimoniale del datore di lavoro, dovrebbe condurre alle conclusioni in precedenza rassegnate dall'ente previdenziale.

Considerato in diritto

1. - Il pretore di Brescia sottopone allo scrutinio della Corte gli artt. 10 e 11 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), nella parte in cui consentono all'INAIL l'azione di regresso nei confronti del datore di lavoro in caso di infortunio conseguente a responsabilità penale dello stesso, in deroga alla regola generale, che prevede invece l'esonero.

I parametri richiamati sono gli artt. 3 e 41 Cost., sia per la presunta irrazionalità del sistema, che non copre ogni ipotesi di responsabilità del datore di lavoro, sia per la violazione del principio della libertà di iniziativa economica, poiché la sola possibilità che il datore sia chiamato a rispondere civilmente per i danni conseguenti all'infortunio sottrae all'attività imprenditoriale privata cospicue risorse economiche che potrebbero essere altrimenti utilizzate.

Le doglianze del giudice a quo vengono riferite, più in generale, alle conseguenze dell'avvenuto ridimensionamento dell'effettiva operatività dell'esonero, che è escluso non solo nel caso di responsabilità penale, ma anche per il danno biologico, il danno morale e per ogni danno estraneo all'ambito della copertura assicurativa dell'INAIL. Ne deriva che il datore, benché assoggettato all'onere contributivo in misura nettamente maggiore rispetto al lavoratore, si vede spesso costretto a stipulare un ulteriore contratto di assicurazione onde cautelarsi dall'eventuale regresso dell'INAIL e dalle altre domande avanzate dai dipendenti per i danni non risarciti dall'ente previdenziale.

2. - Occorre innanzitutto affrontare una preliminare questione processuale: la parte privata Filatura di Montirone s.p.a. ha sollecitato questa Corte a scrutinare le norme in oggetto con riguardo ad ulteriori parametri costituzionali, diversi rispetto a quelli di cui all'ordinanza di rimessione, per di più chiedendo di estendere il presente giudizio all'art. 1916 del codice civile.

Costituisce affermazione costante della giurisprudenza di questa Corte (v., da ultimo, le sentenze n. 49 del 1999 e n. 63 del 1998) che nei giudizi in via incidentale i termini della questione ed i parametri in base ai quali si compie la verifica di costituzionalità non possono essere altri che quelli indicati dal giudice rimettente, rimanendo perciò estranee al giudizio le altre censure prospettate dalla parte. E tale conclusione riguarda sia le eccezioni da questa sollevate nel giudizio a quo e non recepite nell'ordinanza di rimessione, sia le successive estensioni o modificazioni del thema decidendum.

3.- Nel merito, la questione non è fondata.

Come questa Corte ha più volte osservato (v. le sentenze n. 350 del 1997, n. 74 del 1981 e n. 134 del 1971), l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, fondata sul rapporto trilaterale tra lavoratore, datore di lavoro ed ente previdenziale, realizza un contemperamento dei reciproci diritti ed interessi: il lavoratore riceve automaticamente le prestazioni, però con precisi limiti qualitativi (franchigia per gli infortuni con diminuzione dell'attitudine al lavoro inferiore al dieci per cento) e quantitativi (commisurazione della rendita alla capacità di lavoro generica, con esclusione di quella specifica); il datore di lavoro sopporta la maggior parte dell'onere contributivo, ricevendone in cambio l'esonero dalla responsabilità; l'INAIL paga le rendite, agendo in regresso contro i datori di lavoro che siano dalla legge ritenuti responsabili dell'infortunio occorso al lavoratore.

Nell'ambito di un rapporto siffatto, non basato sul principio della totale socializzazione del rischio ed ispirato "piuttosto ad una logica di tipo assicurativo che non ad una di tipo pienamente solidaristico" (v. sentenza n. 297 del 1999), si inserisce in maniera coerente la regola per cui il datore di lavoro è esonerato dalla responsabilità civile soltanto se il suo comportamento non è penalmente sanzionabile; altrimenti non troverebbe alcuna giustificazione l'esonero medesimo, poiché è primario il dovere del datore di garantire l'incolumità del lavoratore.

Non ha pregio, quindi, l'osservazione del giudice rimettente secondo cui a carico del datore di lavoro verrebbe posto un doppio onere, ossia quello del pagamento dei contributi e quello del rimborso all'INAIL delle somme da questo versate al lavoratore infortunato. Ed invero, in caso di responsabilità penale, l'intervento dell'INAIL non ha altra finalità che quella di favorire il lavoratore, secondo lo spirito dell'art. 38 Cost., anticipando le somme che poi dovranno essere restituite dall'effettivo responsabile (v. sentenza n. 134 del 1971), perché in detta ipotesi il rischio non è coperto dai contributi versati.

4. - Ad ulteriore conferma di tale ricostruzione sta il rilievo per cui le sentenze di questa Corte che hanno inciso sulla cosiddetta pregiudiziale penale (sentenze n. 499 del 1995, n. 118 del 1986, n. 102 del 1981 e n. 22 del 1967) non hanno eliminato il principio di fondo che ispira il sistema, limitandosi ad ampliare i margini di cognizione del reato, incidenter tantum da parte del giudice civile, là dove l'art. 10 oggi in esame ancorava in origine il risorgere della responsabilità civile del datore al caso di sentenza penale di condanna per il fatto dal quale l'infortunio è derivato.

Richiamare poi, come fa il pretore di Brescia, le sentenze costituzionali che hanno stabilito la piena risarcibilità, a titolo di danno differenziale, del danno biologico e del danno morale, non ha influenza ai fini della presente questione. È vero che dette pronunce hanno, in concreto, ancor più ridotto l'ambito di operatività della regola dell'esonero, ma ciò si deve in realtà al fatto che la rendita che l'INAIL paga al lavoratore infortunato costituisce risarcimento del solo danno conseguente a diminuzione della capacità lavorativa, sicché l'esonero non avrebbe alcun fondamento giuridico in presenza di altre voci di danno. Anche il legislatore considera tale differenza, com'è confermato dall'art. 55, comma 1, lett. s), della legge 17 maggio 1999, n. 144, che prevede un'espressa riforma in tal senso del sistema assicurativo gestito dall'INAIL.

In base a tutte le precedenti osservazioni, dunque, emerge che nelle norme impugnate non è ravvisabile un'irrazionalità che determini violazione dell'art. 3 della Costituzione.

5. - Parimenti infondata è la denunziata violazione dell'art. 41 della Costituzione prospettata dal giudice a quo.

Come questa Corte ha già avuto modo di osservare nella sentenza n. 22 del 1994, "recuperando le somme anticipate, l'INAIL è in condizione di continuare ad indennizzare i lavoratori infortunati quando il datore di lavoro non provvede subito o non è coperto da assicurazione, così salvaguardandosi anche i limiti entro i quali può esercitarsi l'iniziativa

economica privata". In altre parole, non può esservi contrapposizione tra il meccanismo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro e l'esercizio dell'impresa privata, ma semmai integrazione. Da un lato, infatti, la legge è strutturata, secondo quanto già detto, in modo da contemperare i vari interessi in gioco, ed in tale prospettiva l'esercizio del regresso da parte dell'INAIL si collega con l'onere per detto ente di pagare automaticamente e comunque le prestazioni, allo scopo di tutelare più efficacemente il lavoratore infortunato; d'altro canto, l'esercizio di un'attività imprenditoriale che si traduca in un illecito penale non può essere privo di obblighi risarcitori in sede civile, tanto che l'invocato art. 41 della Costituzione limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la "sicurezza" del lavoratore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 11 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali) sollevata dal pretore di Brescia, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Santosuosso

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 1999.

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.