



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CASTRO, LONGO, DI STEFANO e DE ECCHER

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GENNAIO 2009

Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica
30 giugno 1965, n. 1124, in materia di azione di regresso dell'INAIL

ONOREVOLI SENATORI. - I temi della sicurezza sul lavoro e della necessità di una drastica riduzione di infortuni e malattie professionali sono sempre di estrema attualità.

Sebbene dai dati ufficiali sull'andamento infortunistico si riscontri una lieve riduzione dei casi, tuttavia il fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali assume sempre dimensioni preoccupanti: al progredire degli interventi di sensibilizzazione nei confronti della prevenzione, non ha fatto seguito una apprezzabile diminuzione degli infortuni mortali o con gravi conseguenze invalidanti.

Il presente disegno di legge si pone, come primo obiettivo, quello di contribuire alla soluzione del problema anche mediante una rivisitazione dell'azione di regresso dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), istituto basilare della normativa previdenziale ed antinfortunistica, nonché strumento con forte efficacia di prevenzione e di repressione.

Il regresso è un istituto previsto dalla normativa generale sulle assicurazioni ed è disciplinato dagli articoli 1886 e seguenti del codice civile, mentre l'azione di regresso dell'INAIL nei confronti dei datori di lavoro è disciplinata dagli articoli 10 e 11 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

Con l'esercizio dell'azione di regresso l'INAIL, nel chiedere il rimborso delle prestazioni erogate, con il limite del valore civilistico del danno, esercita un'azione contrattuale sanzionatoria, nei confronti del datore di lavoro responsabile, rispetto all'evento infortunio, della violazione di norme antinfortunistiche - quando questa configuri un'ipotesi di reato perseguibile d'ufficio - ed attua indirettamente un intervento di prevenzione.

L'INAIL, in presenza di un infortunio sul lavoro o di una malattia professionale, eroga, ai lavoratori appartenenti alle categorie di cui all'articolo 4 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, le prestazioni previste dalla legge a prescindere, sia dal fatto che l'infortunio o la malattia professionale siano attribuibili alla responsabilità di terzi o del datore di lavoro o dello stesso infortunato, sia dall'avvenuto pagamento dei premi da parte del datore di lavoro: si tratta del principio della «automaticità» delle prestazioni che distingue la prestazione sociale INAIL dalle prestazioni risarcitorie delle compagnie di assicurazione, che non intervengono in caso di responsabilità dello stesso assicurato, o di mancato pagamento dei premi assicurativi.

Trattandosi di una forma assicurativa, seppur sociale e garantita dalla automaticità, vige comunque anche per l'assicurazione INAIL un principio di carattere generale, che è quello secondo il quale l'assicurazione contro gli infortuni, di cui al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro.

Secondo l'attuale normativa, l'esonero non opera e la responsabilità del datore di lavoro permane nei casi seguenti:

1) se il fatto, dal quale l'infortunio o la malattia professionale sono derivati, sia da considerarsi reato, anche quando questo sia avvenuto per fatto imputabile a coloro che il datore di lavoro ha incaricato della direzione o sorveglianza del lavoro, se del fatto di essi debba rispondere secondo il codice civile;

2) se si tratti di un reato perseguibile d'ufficio.

L'esonero da responsabilità viene meno e l'INAIL esercita nei confronti del datore di lavoro l'azione di regresso di cui agli articoli 10 e 11 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965 per il recupero delle prestazioni erogate al lavoratore infortunato o affetto da malattia professionale, in presenza di alcuni presupposti, primo tra tutti la violazione di norme antinfortunistiche che configuri, a carico del datore di lavoro stesso, un'ipotesi di reato perseguibile d'ufficio.

Il venir meno dell'esonero e la richiesta pecuniaria, se da un lato hanno un indubbio carattere sanzionatorio, dall'altro si configurano come efficace strumento di prevenzione attraverso la repressione dei comportamenti *contra legem*, di modo che viene evidenziata chiaramente l'utilità «economica» dell'osservanza delle norme antinfortunistiche dirette alla diminuzione degli infortuni.

L'esborso per i mezzi preventivi risulta decisamente inferiore al rimborso delle spese assicurative previdenziali.

A molti anni di distanza dall'entrata in vigore del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, ed in considerazione dei numerosissimi interventi della Corte costituzionale, delle leggi che si sono succedute nel tempo, delle richieste avanzate dai datori di lavoro, della necessità di azioni sempre più incisive per la prevenzione - considerato il costante numero di infortuni sul lavoro e di malattie professionali -, dell'articolo 61, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 - che ha previsto la comunicazione all'INAIL da parte del Pubblico ministero dell'esercizio dell'azione penale nei confronti del datore di lavoro per consentire, in presenza dei presupposti di cui alla norma, l'esercizio dell'azione di regresso -, l'azione di regresso deve necessariamente essere sottoposta ad un'attenta analisi con l'obiettivo di verificare possibili correttivi che consentano, da un lato di colpire in maniera forte ed esemplare i datori di lavoro che hanno commesso viola-

zioni di norme antinfortunistiche con pesanti conseguenze per la salute e l'integrità psicofisica dei lavoratori, dall'altro di confermare o ampliare l'esonero da responsabilità per i datori di lavoro che siano incorsi in violazioni di scarso rilievo.

Il presente disegno di legge consente di raggiungere entrambi gli obiettivi, in quanto, da un lato accoglie le istanze dei datori di lavoro ed amplia l'esonero da responsabilità degli stessi datori di lavoro, collegando tale esonero a circostanze oggettive legate alla minor gravità degli eventi infortunistici, dall'altro rafforza l'obbligatorietà dell'azione di regresso per i casi gravi, e di conseguenza responsabilizza l'INAIL per il mancato esercizio dell'azione. Peraltro, l'attuale realtà evidenzia come l'esercizio dell'azione di regresso non sia unitariamente perseguita nell'ambito nazionale.

Lo stesso disegno di legge distingue, inoltre, ai fini del regresso, tra infortuni che hanno causato gravi o gravissime conseguenze e quelli che, invece, hanno causato conseguenze di minor entità.

È noto che l'articolo 13, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, in tema di danno biologico, dispone che «le menomazioni conseguenti alle lesioni dell'integrità psicofisica di cui al comma 1 sono valutate in base a specifica "tabella delle menomazioni", comprensiva degli aspetti dinamico-relazionali. L'indennizzo delle menomazioni di grado pari o superiore al 6 per cento ed inferiore al 16 per cento è erogato in capitale, dal 16 per cento è erogato in rendita, nella misura indicata nell'apposita "tabella indennizzo danno biologico"...».

Lo stesso articolo 13, comma 2, lettera b), prevede che «le menomazioni di grado pari o superiore al 16 per cento danno diritto all'erogazione di un'ulteriore quota di rendita per l'indennizzo delle conseguenze delle stesse, commisurata al grado della menomazione, alla retribuzione dell'assicurato e al coefficiente di cui all'apposita "tabella dei coeffi-

cienti", che costituiscono indici di determinazione della percentuale di retribuzione da prendere in riferimento per l'indennizzo delle conseguenze patrimoniali, in relazione alla categoria di attività lavorativa di appartenenza dell'assicurato e alla ricollocabilità dello stesso...».

La modifica normativa proposta comporta un'estensione dell'esonero da responsabilità per il datore di lavoro per le menomazioni di grado superiore al 6 per cento, ma inferiore al 16 per cento, che vengono liquidate dall'INAIL in capitale.

Si tratta di casi meno gravi, con indennizzo da parte dell'INAIL del solo danno biologico secondo le tabelle previste per il danno previdenziale.

In altri termini, si propone l'esclusione dell'azione di regresso dell'INAIL per i casi di menomazioni inferiori al 16 per cento che vengono liquidati in capitale e che non danno luogo a rendita. Per questi casi non c'è azione civile, dunque, né costituzione di parte civile nel processo penale per quanto riguarda l'INAIL.

Tutto ciò comporta l'ampliamento dell'esonero da responsabilità civile del datore di lavoro, ai sensi dell'articolo 10 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, legato non più solo al tipo di reato - perseguibile di ufficio - ma anche alle conseguenze dell'evento.

Vista la gravità del fenomeno infortunistico e la necessaria repressione e sanzione collegata al ripetersi dei casi, la norma prevede che l'esonero non operi (anche per menomazioni inferiori al 16 per cento) in presenza di un infortunio collettivo che veda coinvolti più lavoratori, alcuni dei quali con menomazioni superiori al 15 per cento.

Pertanto si tutela un principio di «moralità» evitando che, in presenza di casi gravi che coinvolgono più lavoratori con conseguenze per alcuni importanti, per altri lievi, si possa limitare la responsabilità del datore di lavoro in relazione ad alcuni infortunati.

Rimane comunque intatto, anche per gli infortuni fino al 15 per cento, l'aumento del premio INAIL che segue l'andamento infortunistico trattandosi di un sistema di *bonus malus*. Si prevede, infine, la decadenza dall'esonero da responsabilità anche per il superamento, in un arco temporale di tre anni, di un numero di infortuni con menomazioni entro il 15 per cento, proporzionale ai lavoratori che operano nell'impresa con contratto di lavoro sia a tempo indeterminato che determinato: la pluralità di infortuni va ad indicare un'indubbia scarsa attenzione alla prevenzione.

Questa modifica normativa potrebbe essere il primo passo verso un intervento legislativo più completo che comporterebbe un'uniformazione delle valutazioni del danno biologico per responsabilità civile e INAIL.

Ciò comporterebbe un'indubbia chiarezza dei rapporti ed un vantaggio sia per i datori di lavoro che per i lavoratori.

Oggi, i datori di lavoro, anche nell'ipotesi di solo danno biologico, sono esposti oltre che alla azione di regresso dell'INAIL, anche alla azione del lavoratore infortunato che chiede loro il cosiddetto «danno differenziale», in quanto la valutazione civilistica è quasi sempre superiore in termini economici alla valutazione INAIL.

Questo secondo intervento dovrebbe variare le liquidazioni in capitale INAIL, che tra l'altro sono rimaste invariate dal 2000, ed uniformare il valore a punto del danno biologico in ambito civile con quanto liquidato dall'INAIL e stabilire che il lavoratore non ha niente altro da pretendere nei confronti del datore di lavoro oltre quanto liquidato dall'INAIL. Si limiterebbe così la richiesta dell'ultradanno con evidenti vantaggi non tanto e non solo in termini di risparmio per il datore di lavoro ma anche in termini di certezza del diritto in quanto si andrebbero ad evitare ipotesi di duplicazione risarcitoria per la stessa voce di danno biologico, e l'infortunato otterrebbe direttamente dall'INAIL tutte le somme relative all'unificato danno

biologico, senza la necessità di richiedere differenze al datore di lavoro.

Anche per le malattie professionali opera lo stesso esonero di responsabilità con le limitazioni previste per il regresso in caso di infortunio, in applicazione dell'articolo 13 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, che estende alle malattie professionali le disposizioni in vigore per gli infortuni sul lavoro.

Bisogna tener presente che per le malattie professionali, ai sensi dell'articolo 590, ultimo comma, del codice penale, è sufficiente, per l'azione penale, che si sia verificata la malattia al di là della valutazione della violazione di norme antinfortunistiche e non è necessaria la presentazione di una querela. Il presente disegno di legge prevede che non godano dell'esonero quei datori di lavoro che hanno causato l'insorgere diffuso di malattie professionali tra i propri dipendenti. È evidente che se in una ditta vi sono state molteplici denunce per la stessa malattia (ad esempio ipoacusia) in un arco temporale ristretto, vi sono, nell'ambito di questa ditta, delle gravi lacune dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro e della tutela della prevenzione.

Diversa è la previsione per gli infortuni più gravi o malattie professionali che causano o il decesso o postumi invalidanti superiori al 15 per cento per i quali l'INAIL costituisce una rendita. Per questi casi il regresso, già previsto per legge, deve essere rafforzato nella sua obbligatorietà, dando una precisa disposizione all'INAIL che deve agire con l'azione di regresso.

L'estensione dell'esonero da responsabilità per i datori di lavoro per i casi di infortunio o malattia professionale con conseguenze meno gravi, di solo danno biologico, se da un lato risponde alle esigenze delle organizzazioni datoriali, dall'altro consente all'INAIL di concentrare la propria azione nei confronti dei casi più gravi e soprattutto di tutti i casi gravi, senza esclusione.

Tale circostanza avrebbe sicuramente come effetto un maggior recupero in termini di incassi monetari da parte dell'INAIL, il che potrebbe non solo coprire i mancati introiti derivanti dall'ampliamento dell'esonero ma aumentare anche le entrate dell'INAIL per questa voce.

È un dato di fatto che l'INAIL non ha un comportamento uniforme nell'esercizio delle azioni di regresso su tutto il territorio nazionale e che è fenomeno tutt'altro che isolato che le azioni di regresso, in alcune realtà, vengano scarsamente coltivate.

Con questo disegno di legge si intende ridurre la portata del regresso a carico dei datori di lavoro, eliminandolo per le situazioni meno gravi, ma lo si vuole anche rendere obbligatorio per tutti i casi con conseguenze gravi o gravissime, ovvero per tutte le ipotesi in cui l'infortunio o la malattia professionale comporti il riconoscimento di una invalidità superiore al 16 per cento e dunque l'erogazione di una rendita diretta o ai superstiti.

In tutti questi casi, la mancata coltivazione dell'azione di regresso deve avere conseguenze in termini di responsabilità dirigenziale dell'INAIL.

Questo, del resto, ben si lega con la previsione di cui all'articolo 61 del decreto legislativo n. 81 del 2008 che prevede che, in caso di esercizio dell'azione penale per i delitti di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbia determinato una malattia professionale, il pubblico ministero ne dia immediata notizia all'INAIL ed all'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA), in relazione alle rispettive competenze, ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso.

L'ampliamento dell'esonero della responsabilità dei datori di lavoro insieme al rafforzamento dell'azione di regresso per i casi di maggior gravità, salva sempre per questi ultimi la costituzione di parte civile nel pro-

cesso penale, semplifica e rafforza questa forma di prevenzione e, con l'ampliamento delle entrate per i casi gravi, consente di sostenere anche economicamente l'ampliamento dell'esonero dei datori di lavoro.

Inoltre, vista la molteplicità di sentenze della Corte costituzionale che si sono succedute nel tempo, si è ritenuto necessario un intervento sull'articolo 11 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965 riscrivendone il testo, tenendo conto delle decisioni della Corte costituzionale in relazione ai casi nei quali l'azione di regresso può essere esercitata. In conclusione, l'estensione dell'esonero da responsabilità del datore di lavoro, come sopra delineata, ed il rafforzamento della obbligatorietà dell'azione di regresso comportano come conseguenze:

1) per il datore di lavoro:

- il vantaggio di un aumento dell'esonero dalla responsabilità civile non più solo in relazione alla fattispecie criminosa (perse-

guibilità d'ufficio), che comunque rimane ai fini penali, ma anche in relazione alle conseguenze dell'evento infortunio o malattia professionale, per le quali ultime non è previsto esonero in relazione al reato;

- la certezza del diritto legata a ipotesi chiare di esclusione della responsabilità;

2) per l'INAIL:

- consente di orientare la propria attenzione e l'azione preventiva e repressiva sui casi più importanti e con un risultato più incisivo;

- attualizza l'esonero da responsabilità civile come principio necessitato dal rapporto assicurativo trilatero;

- consente una azione concreta e positiva di prevenzione specifica per ogni datore di lavoro che avrebbe maggiori motivi per evitare l'accadimento di nuovi infortuni onde evitare il cumulo e il conseguente ripristino della responsabilità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 10:

1) dopo il primo comma è inserito il seguente:

«L'esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro permane, limitatamente alla somme sostenute dall'Istituto, per inabilità accertate sino al 15 per cento. L'esonero non opera in caso di infortuni collettivi o che, pur con inabilità anche inferiori al 15 per cento, siano accaduti in numero superiore a tre nell'arco di tre anni dal primo evento nelle aziende che occupano complessivamente fino a cento dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato o a termine, cinque fino a duecento, sette fino a trecento e dieci per quelle con un numero superiore di occupati; il periodo di prescrizione o decadenza dell'azione di regresso inizia a decorrere dalla data dell'ultimo evento»;

2) al quinto comma le parole: «commi secondo, terzo e quarto» sono sostituite dalle seguenti: «commi precedenti»;

b) all'articolo 11:

1) al primo comma, dopo il primo periodo è inserito il seguente:

«L'azione di regresso per i casi di responsabilità del datore di lavoro, salvo l'esonero di cui al precedente articolo, è obbligatoriamente esercitata dall'Istituto assicuratore

con diretta responsabilità del dirigente della struttura»;

2) dopo il secondo comma è inserito il seguente:

«Qualora non vi sia procedimento penale, il fatto reato può essere accertato in sede di giudizio civile».