

(N. 1133)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori BITOSSÌ, GAVINA, LEONE, MANCINELLI, MARIANI,  
MARZOLA, PICCHIOTTI e RAVAGNAN

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 LUGLIO 1955

Modifica alle norme sulla assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro  
e delle malattie professionali.

ONOREVOLI SENATORI. — L'aggravarsi del fenomeno degli infortuni sul lavoro — denunciato dalle statistiche dell'I.N.A.I.L. — il frequente verificarsi di infortuni collettivi come quelli recenti o recentissimi di Mignano, di Ribolla, di Morgnano e di San Bartolo a Cintoia che hanno cagionato la morte di decine e decine di lavoratori con danni irreparabili soprattutto per le loro famiglie, rendono indilazionabile la attuazione di una misura legislativa che già era stata proposta nella mozione 162 della Commissione per la riforma della Previdenza sociale: la abolizione dell'esonero di responsabilità per colpa del datore di lavoro contenuto nell'articolo 4 del regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765 (legge-infortuni).

Questa norma specialissima, la quale contrasta con il principio generale della responsabilità per colpa sancito dall'articolo 1151 del Codice civile del 1865 e dall'articolo 2043 del Codice civile attuale e contrasta — poi — in modo specifico con l'articolo 2087 di quest'ultimo

Codice sull'obbligo dell'imprenditore di tutelare le condizioni di lavoro dei propri dipendenti (tanto che da alcuni giuristi si è ritenuto essersi verificata, per effetto di quest'ultimo articolo, la abrogazione implicita dell'articolo 4 della legge-infortuni) poteva giustificarsi nel primo sorgere della assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, quando si trattava di rendere più facile ai datori di lavoro l'accettazione dell'onere della assicurazione obbligatoria e, soprattutto, quando non si erano ancora affermati i moderni principi della previdenza e della assistenza sociale sanciti anche dall'articolo 38 della nostra Costituzione.

La stessa norma rappresenta invece un deplorevole anacronismo, un vero relitto legislativo da eliminare senza alcuna esitazione, nel momento presente in cui — superati i vecchi schemi assicurativi — la reintegrazione del bisogno del lavoratore, dipendente da perdita di guadagno conseguente ad inabilità perma-

nente o temporanea per infortunio o per malattia professionale, è un diritto sociale dello stesso lavoratore; e si riconosce che lo stesso contributo che viene pagato all'Istituto assicuratore altro non è che una parte che viene prelevata dalla retribuzione al lavoratore spettante e destinata al servizio degli indennizzi.

Essa norma, poi, contribuisce, in notevole parte, ad attenuare il senso di responsabilità del datore di lavoro sia in ordine alla prescrizione generale dell'articolo 2087 del Codice civile che relativamente alle norme prevenzionali contenute nelle leggi speciali e, pertanto, ben può dirsi che abbia la sua parte nel determinare la gravità del fenomeno infortunistico che attualmente si lamenta.

Infatti, per l'articolo 4 del citato regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765, il datore di lavoro alla cui colpa sia dovuto il verificarsi del sinistro, non può essere perseguito civilmente dall'infortunato — o dai suoi aventi causa — se non nel caso in cui sia intervenuta *condanna penale* di esso imprenditore o delle persone da lui preposte alla vigilanza o direzione dell'opera, per il fatto dal quale l'infortunio è derivato.

Questa condizione — come è universalmente noto — *ben raramente* si verifica in occasione anche degli infortuni più gravi.

Le scarse possibilità del lavoratore di reperire le prove della colpa del datore di lavoro, contrapposte — invece — alle infinite possibilità dello stesso datore di occultare dette prove; il debole ed imperfetto controllo della applicazione delle norme prevenzionali esercitato da un corpo ispettivo insufficiente, anche se volenteroso; alle volte la stessa acquiescenza dei lavoratori, timorosi di perdere il posto di lavoro, l'effetto delle lusinghe esercitate a carico dei familiari, infine — non è ingiurioso per alcuno dirlo — lo stesso benevolo atteggiamento che, in generale, tengono i giudici di fronte ai fatti colposi, per cui è intervenuta quella riparazione — anche se parziale — del danno che è costituita dall'indennizzo assicurativo, tutti questi elementi fanno sì che le condanne penali *siano rarissime* nei casi di infortunio cagionato da colpa dell'imprenditore ed altrettanto rari siano, in conseguenza — sotto il regime del citato articolo 4 — i casi in cui il lavoratore infortunato od i suoi

aventi diritto, se morto, possano richiedere al datore di lavoro l'integrazione dell'insufficiente indennizzo corrisposto dall'Istituto assicuratore.

È evidente — pertanto — che la eliminazione della citata norma ostativa al conseguimento del pieno risarcimento spettante al lavoratore, od ai suoi aventi diritto, si imponga imperiosamente non solo per eliminare una contraddizione che esiste nel nostro sistema legislativo, non solo per un doveroso adeguamento della legge-infortuni ai nuovi principi della previdenza sociale tracciati dalla norma costituzionale, ma anche come necessario contributo *all'opera di prevenzione* contro il flagello degli infortuni, opera che dovrà essere — ovviamente — completata con altri strumenti su cui qui non è il caso di diffondersi.

Il presente disegno di legge ha lo scopo — precisamente — di eliminare il descritto ingiusto ostacolo che si frappone al conseguimento del pieno indennizzo dovuto ai lavoratori infortunati od ai loro aventi-diritto.

Esso modifica profondamente il citato articolo 4 della legge-infortuni ristabilendo il principio generale di diritto per il quale l'assicurazione contro gli infortuni *non* esonera il datore di lavoro dalla responsabilità che gli compete per gli infortuni dovuti a sua colpa od a colpa delle persone del cui operato deve rispondere secondo le leggi civili. Naturalmente, mantiene le regole (già contenute nell'attuale articolo 4) che il risarcimento non ha luogo quando il danno sia stato integralmente riparato dalla prestazione assicurativa; che esso deve in ogni caso riferirsi alla sola parte del danno che è rimasta insoddisfatta da quanto corrisposto da parte dell'Istituto assicuratore e, infine, che l'indennità di infortunio da detrarsi dal danno totale risentito dal lavoratore è rappresentata dal valore capitale della rendita liquidata, in base alle tabelle di cui all'articolo 49 del regio decreto 17 agosto 1935.

La modifica dell'articolo 4 del decreto stesso impone, come necessaria conseguenza, un ritocco anche al successivo articolo 5 che riguarda particolarmente l'azione di regresso dello Istituto infortuni verso il datore di lavoro nel caso di affermata responsabilità di questi per il fatto che ha dato luogo all'infortunio.

I proponenti ritengono che — nei rapporti fra l'Istituto ed imprenditore — l'azione di regresso debba rimanere confinata nel campo nel quale attualmente essa può svilupparsi: debba, in altri termini, restare condizionata alla affermazione della responsabilità penale dell'imprenditore o del suo preposto. Sarebbe, infatti, eccessivo dare all'Istituto assicuratore l'azione di regresso in tutti i casi di responsabilità dello stesso imprenditore, dato che ciò farebbe perdere gran parte del suo significato alla stessa assicurazione obbligatoria. Con ciò la posizione dell'Istituto assicuratore, per ciò che riguarda l'azione di regresso, rimarrà identica a quella attuale, per il che dalla proposta riforma l'Istituto non potrà risentire alcun danno ma soltanto una utilità se — come è certo — le modifiche proposte all'articolo 4 della legge saranno di remora al verificarsi degli infortuni.

\* \* \*

Un altro fenomeno, strettamente collegato con le questioni esaminate, va preso in esame agli effetti delle necessarie provvidenze legislative.

Trattasi della prassi — che si nota specialmente nel campo dell'industria edilizia, ma che si estende, più o meno, ad altri campi della produzione — consistente nella creazione di appalti, subappalti, concessioni o cottimi — più o meno fittizi — per la esecuzione di opere e lavorazioni e, soprattutto, di quelle più pericolose che pur formano oggetto specifico dell'attività industriale dell'imprenditore.

I concessionari, subappaltatori, cottimisti, ecc. sono — in genere — o prestanomi dell'imprenditore, o persone singole — od associate — che non hanno nulla da perdere (spesso sono gli stessi operai che accettano di apparire come appaltatori, cottimisti, ecc. per la necessità di conservare l'occupazione); ed, attraverso queste forme anomale di gestione, si verificano, oltre a gravi inconvenienti di altro genere (compresa l'evasione dei contributi assicurativi) anche la trascuranza massima di ogni e qualsiasi misura di sicurezza per i lavoratori. E quando, in gestioni condotte nel modo descritto, si verificano infortuni, i lavoratori danneggiati non hanno a chi rivolgersi per ottenere la piena soddisfazione del loro danno: e

bene spesso anche l'Istituto assicuratore non riesce a riscuotere il proprio contributo da questi improvvisati e nullatenenti pseudo-imprenditori.

Vi è da temere ora che l'allargamento della sfera di responsabilità degli imprenditori, per effetto della proposta modifica all'articolo 4 della legge-infotuni, possa indurre un maggior numero di costoro ad accentuare la già descritta prassi degli appalti, subappalti, cottimi ecc., per esonerarsi dalla accresciuta responsabilità verso i propri dipendenti.

È pertanto necessaria un'altra norma legislativa (che si formula nell'articolo 2 del disegno di legge), la quale rende corresponsabili gli imprenditori, in solido con coloro cui affidano, in una qualsiasi delle forme descritte, l'esecuzione delle opere che formano oggetto della propria attività economica, delle conseguenze civili derivanti dalla colpa produttrice del danno a carico dei lavoratori; la quale norma, sia per ragioni di stretta connessione, sia per frenare le evasioni contributive che si verificano proprio per la descritta via, dovrà essere completata con quella che statuisca l'obbligazione solidale degli stessi imprenditori con i loro appaltatori, subappaltatori, cottimisti, ecc. per il pagamento dei premi di assicurazione contro gli infortuni e di ogni loro accessorio, comprese le penalità per le varie infrazioni alle norme legali e regolamentari in materia.

Si potrebbe obiettare, al riguardo, che non tutti gli imprenditori, nel cedere determinati lavori in appalto, obbediscono ai fini illeciti più sopra indicati.

Si potrà anche invocare la posizione delle pubbliche amministrazioni le quali, per effetto di precise norme legali, debbono concedere in appalto la esecuzione delle opere che le riguardano.

Ma queste considerazioni — che, in sè, sono senz'altro giuste — non sono tali da sconsigliare l'adozione del provvedimento che si propone perchè i committenti in buona fede — siano essi privati o pubbliche amministrazioni — hanno tutta la possibilità di cautelarsi — nei confronti degli appaltatori — con l'eventuale perfezionamento delle clausole dei capitolati che già, in parte, anche oggi, provvedono in larga misura ad eliminare indebite responsabilità del committente.

\* \* \*

Non pensiamo che il disegno di legge, fin qui illustrato, possa sollevare altre valide obiezioni, neppure sotto il profilo dell'onere che potrebbe derivarne per le categorie imprenditrici.

Intanto, ci sembra che il fine a cui tende il disegno — che è anche quello di contribuire all'arginamento del fenomeno infortunistico attraverso una maggiore adempienza dei datori di lavoro al proprio obbligo legale di preservare la vita, la salute e la integrità fisica dei lavoratori da essi dipendenti — sia così importante socialmente che non possa essere contrastato solo perchè esso eventualmente comporti un qualche onere di carattere finanziario.

Eppoi, è da osservare che saranno gli stessi datori di lavoro a determinare sia il crearsi di tale onere che la sua entità, con il porre — più o meno — in essere tutte le misure che la legge e la comune prudenza prescrivono per tutelare le condizioni di lavoro dei loro dipendenti.

È indubbio che quegli imprenditori che vogliono eventualmente coprirsi dal rischio della responsabilità civile verso i propri operai, dovranno corrispondere alle Compagnie private di assicurazione premi più elevati di quelli che oggi vengono pagati per la R.C.O. appunto in virtù del deplorato articolo 4 della legge-infortunati che riduce ad entità trascurabile il rischio della responsabilità; ma se i datori di lavoro vorranno evitare — o ridurre al minimo — anche questo onere, non avranno che a comportarsi con maggior cura e prudenza verso i propri dipendenti per far sì che — nel fatto — questo rischio di responsabilità sia eliminato o ridotto al minimo.

Onorevoli Senatori!

Siamo persuasi profondamente che la approvazione del provvedimento che vi proponiamo eserciterà — oltretutto — un benefico effetto nel contenimento e nella riduzione del fenomeno infortunistico che, oggi, è in realtà pauroso; e confidiamo, pertanto, nei vostri unanimi suffragi.

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

Gli articoli 4 e 5 del regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765, sono modificati come segue:

## « Art. 4.

L'assicurazione a norma del presente decreto non esonera i datori di lavoro dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro dovuti a loro colpa od a colpa delle persone per il cui fatto essi debbano rispondere a norma del codice civile.

Non si fa luogo a risarcimento qualora il giudice riconosca che questo non ascende a somma maggiore dell'indennità che, per effetto di questo decreto, è liquidata all'infortunato o ai suoi aventi diritto.

Quando si faccia luogo a risarcimento, questo è dovuto solo per la parte che eccede le indennità liquidate a norma del titolo IV.

Agli effetti dei precedenti commi secondo e terzo, l'indennità d'infortunio è rappresentata dal valore capitale della rendita liquidata, calcolato in base alle tabelle di cui all'articolo 49.

## « Art. 5.

L'Istituto assicuratore deve pagare le indennità anche nei casi previsti dal precedente articolo. Il diritto di regresso dello stesso Istituto per le somme pagate a titolo di indennità e per le spese accessorie potrà essere esercitato contro le persone civilmente responsabili ai sensi dell'articolo precedente soltanto nel caso che esse abbiano riportato condanna penale pel fatto dal quale l'infortunio è derivato ed, in caso di estinzione del reato per amnistia o morte dell'imputato, in caso che il giudice civile riconosca che il fatto avrebbe co-

stituito reato. Tale azione deve essere esercitata entro un anno dal passaggio in giudicato della sentenza penale che ha affermato la responsabilità, o dalla data della morte dell'imputato o dal provvedimento che ha applicato l'amnistia ».

## Art. 2.

I committenti, appaltanti, subappaltanti e concedenti di lavori soggetti all'obbligo della assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali sono solidalmente responsabili con gli appaltatori, subappaltatori, concessionari, cottimisti e simili, comunque denominati, dei lavori stessi, anche se costituiti in società di fatto, cooperative e simili, per le conseguenze civili degli infortuni sul lavoro e delle malattie dovuti a colpa dell'apparente datore di lavoro degli operai.

Tale corresponsabilità solidale si estende al rimborso delle indennità pagate dall'Istituto assicuratore ai sensi dell'articolo 5 del regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765, come sopra modificato.

I predetti committenti, appaltanti, subappaltanti e concedenti sono altresì corresponsabili solidalmente verso l'Istituto assicuratore per il pagamento del premio di assicurazione contro gli infortuni da parte dei loro appaltatori, subappaltatori, concessionari, cottimisti e simili, comunque denominati, nonchè di ogni accessorio del premio stesso e delle penalità relative alla omissione, ritardo od inesattezza delle registrazioni, denunce, comunicazioni e quanto altro è imposto dal regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765, e dalle norme ad esso successive, ad ogni imprenditore tenuto alla assicurazione degli operai contro gli infortuni sul lavoro e contro le malattie professionali.

## Art. 3.

La presente legge entra in vigore nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.