

LA COSTITUZIONE DI PARTE CIVILE DELL'INAIL NEI PROCESSI PENALI PER INFORTUNIO O MALATTIA PROFESSIONALE. PROSPETTIVE DIFENSIVE ED ISTITUZIONALI

TERESA OTTOLINI*

SOMMARIO

1. Evoluzione legislativa e giurisprudenziale sulla costituzione di parte civile dell'INAIL. - 2. Carattere prevenzionale della partecipazione dell'INAIL al processo penale. - 3. Rapporti collaborativi tra l'INAIL e le Procure della Repubblica. - 4. Attribuzione all'INAIL della qualifica di "persona offesa" dal reato. - 5. Prospettive difensive ed istituzionali.

1. Evoluzione legislativa e giurisprudenziale sulla costituzione di parte civile dell'INAIL

L'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL nei processi penali per infortunio o malattia professionale è stata da più parti contestata, per una serie di motivazioni di carattere sistematico e processuale, che meritano di essere brevemente sintetizzate per una più agevole comprensione dell'attuale riconoscimento, anche normativo, della possibilità per l'Istituto di costituirsi parte civile in detti processi.

Su tale possibilità ed, in particolare, sull'esercizio in sede penale dell'azione di regresso *ex art. 11 D.P.R. n. 1123 del 1965*, in passato si è verificato, infatti, un netto contrasto tra posizioni dottrinali ed orientamenti giurisprudenziali, di merito e di legittimità, da cui non è stato agevole desumere univoche ricostruzioni dogmatiche.

Fino alla emanazione della L. n. 123/2007, modificata dal D.Lgs. n. 81/2008 ed alla successiva pronuncia n. 47374/2008 della Corte di cassazione, non era stato espresso sulla questione un orientamento giurisprudenziale e dottrinale, che potesse ritenersi risolutivo.

* INAIL, Avvocatura Generale.

In particolare, in senso sfavorevole all'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL si era pronunciata la Suprema Corte¹, la quale aveva annullato l'ordinanza di sospensione del giudizio civile, instaurato dall'INAIL per l'esercizio dell'azione di regresso, emessa a causa dell'asserita pregiudizialità dell'accertamento penale.

In tale pronuncia, con riguardo alla norma contenuta nell'art. 295 c.p.c., avente ad oggetto la sospensione del giudizio civile, era stato evidenziato che tale sospensione era possibile soltanto se la futura sentenza penale avesse potuto esplicitare effetti vincolanti nel giudizio civile.

Sulla base di tali presupposti, la Suprema Corte aveva rilevato l'esistenza di una logica dipendenza del giudizio civile per regresso dell'INAIL da quello penale, avente ad oggetto l'accertamento della responsabilità del datore di lavoro per l'infortunio occorso ed aveva evidenziato che, nella fattispecie in esame, l'INAIL non si era costituito parte civile in sede penale, precisando che tanto non avrebbe potuto fare, poiché l'azione di regresso *ex art. 11 D.P.R. n. 1124 del 1965* non legittimerebbe la costituzione di parte civile, in quanto non è un'azione restitutoria né risarcitoria secondo la norma contenuta nell'art. 74 c.p.p.².

L'orientamento giurisprudenziale contrastante, in cui il riconoscimento della legittimazione dell'INAIL alla costituzione di parte civile si desume implicitamente dall'iter motivazionale della pronuncia, è stato espresso da altre due decisioni della Suprema Corte (Cass., sez. lavoro, sentenza 28 maggio 1999, n. 13377 e Cass., sez. lavoro, sentenza 2 maggio 2002, n. 11715), le quali, inquadrando i rapporti tra giudizio penale e giudizio civile per azione di regresso, secondo la previsione degli effetti vincolanti del giudicato penale di condanna di cui all'art. 651 c.p.p., hanno affermato che la sentenza penale dibattimentale di condanna del datore di lavoro ha efficacia di giudicato anche nell'azione di regresso, in quanto ammessa nel novero delle azioni di restituzione e di risarcimento del danno, a cui fa riferimento l'art. 74 c.p.p., con il rinvio all'art. 185 c.p.

In particolare, nella pronuncia n. 11715/2002 la Cassazione ha espressamente precisato che la sentenza assolutoria penale preclude l'accertamento della responsabilità in sede civile, solo qualora l'INAIL, pur non avendo partecipato al giudizio penale, sia stato posto in grado di farlo, essendo a conoscenza della pendenza del giudizio penale.

La Suprema Corte ha ribadito, infatti, che le sentenze dibattimentali assolutorie hanno efficacia nel giudizio civile per il risarcimento del danno solo quando il danneggiato si sia costituito parte civile o sia stato messo nelle condizioni di costituirsi parte civile nel processo penale, pertanto, l'opponibilità all'INAIL della sentenza penale assolutoria era possibile solo ove i ricorrenti fossero riusci-

¹ Cass., sez. lavoro, con sentenza del 15 dicembre 2000, n. 2952, ric. INAIL.

² Conforme Cass., sez. lavoro, ordinanza 4 giugno 2004, n. 16874, ric. INAIL.

ti a dimostrare che l'INAIL, non costituitosi parte civile, "era stato messo in grado di partecipare al giudizio penale ... per avere avuto di tale giudizio conoscenza legale".

La giurisprudenza di merito è stata prevalentemente favorevole al riconoscimento della legittimazione dell'INAIL ad esercitare nel processo penale l'azione di risarcimento del danno cagionato dal reato, in quanto è stata ritenuta evidente la stretta correlazione tra la pretesa dell'Istituto al rimborso delle indennità corrisposte ed il reato, dalla cui commissione è sorto l'obbligo per l'INAIL di erogare le prestazioni previdenziali.

Tra le pronunce più rilevanti, si segnalano i provvedimenti emessi dal Tribunale di Torino (proc. pen. n. 830/06 R.G.N.R.) e Tribunale di Caltanissetta (proc. pen. n. 113/2007 R.G.N.R.), nonché l'ordinanza del 9 novembre 2005, resa dal G.U.P. di Torino, il quale ha testualmente dichiarato l'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL nel processo penale n. 18845/2004 R.G.N.R., svolto nei confronti dei presunti responsabili di infortuni e/o malattie professionali, conformemente a precedenti decisioni assunte sulla medesima questione³.

Successivamente, è intervenuto il legislatore, eliminando ogni dubbio residuo sull'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL e disponendo, con l'art. 2 della L. 3 agosto 2007, n. 123, avente ad oggetto le misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia, 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 dà immediata notizia all'INAIL ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso".

Il 9 aprile 2008 il Presidente della Repubblica ha firmato il Decreto legislativo, approvato il 1° aprile dal Governo, di attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 123/2007, per il riassetto e la riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 30 aprile 2008 con il n. 81/2008.

Per effetto dell'entrata in vigore del suddetto decreto legislativo è mutato il riferimento normativo quanto all'obbligo del P.M. di dare notizia all'INAIL dell'esercizio dell'azione penale per i delitti di omicidio colposo e 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.

3 Cfr. per tutte ordinanza del G.U.P. Brescia del 4 febbraio 2003 nel p.p. 3348/02 R.G.N.R., ordinanza del Tribunale di Ascoli Piceno del 19 dicembre 2002 nel p.p. n. 134/2002 R.G.N.R., ordinanza del Tribunale di Venezia dell'8 febbraio 2005 nel p.p. RGIP n. 11378/2004, ordinanza del Tribunale di Siracusa del 15 giugno 1999 nel p.p. n. 224/97 R.G.N.R., ordinanza del Tribunale di Padova p.p. n. 1767/2004 R.G.N.R., ordinanza del Tribunale di Casale Monferrato nel p.p. n. 208/1985 R.G.N.R.).

Il legislatore delegato, infatti, ha ritenuto opportuno riprodurre nel primo comma dell'art. 61 del Decreto legislativo il testo dell'art. 2 della L. n. 123/2007, che è stato abrogato, con l'unica variante dell'aggiunta dell'IPSEMA, quale destinatario della notizia dell'esercizio dell'azione penale, nel caso in cui l'infortunio o la malattia professionale siano relativi a soggetti assicurabili presso detto Ente.

Infine, il secondo comma del predetto art. 61, in attuazione di uno dei principi di delega, contenuti nell'art. 1 della L. n. 123/2007, ha attribuito alle organizzazioni sindacali ed alle associazioni dei familiari delle vittime sugli infortuni sul lavoro la possibilità di esercitare i diritti e le facoltà della persona offesa.

La norma potrebbe apparire, ad un primo e superficiale esame, sovrapponibile ad altre disposizioni di legge, con le quali è stata espressamente riconosciuta l'ammissibilità della costituzione di parte civile di enti o associazioni, come, ad esempio, la legge 5 febbraio 1992, n. 104, con la quale è stato consentito al difensore civico, nonché alle associazioni alle quali risultino iscritte le persone handicappate o i loro familiari, l'intervento nei processi penali relativi ai delitti contro la libertà sessuale ed ai delitti di rapina commessi contro una persona handicappata. Analoghe finalità perseguono la legge 29 dicembre 1993, n. 580, con la quale è stato consentito l'intervento delle Camere di commercio nei giudizi relativi ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, e la legge 7 marzo 1996, n. 108, che consente l'intervento delle associazioni e delle fondazioni riconosciute per la prevenzione del fenomeno dell'usura nei giudizi aventi ad oggetto, appunto, i delitti di usura.

In tutti questi casi, peraltro, il legislatore ha perseguito la finalità di garantire, attraverso la costituzione di parte civile, una tutela rafforzata di interessi solo mediamente coinvolti dalla commissione di alcuni reati, valorizzando le finalità istituzionali, di prevenzione e promozione degli interessi offesi dalla commissione di quei reati, che qualificano la posizione funzionale dei soggetti prima menzionati.

Va rilevato, peraltro, che i provvedimenti legislativi sopra richiamati hanno valore "costitutivo" della ammissibilità della costituzione di parte civile dei soggetti ivi indicati, altrimenti non configurabile, come è reso evidente dall'uso delle espressioni "è ammessa la costituzione di parte civile" o "possono costituirsi parte civile".

L'interpretazione strettamente letterale della norma contenuta nel citato art. 2 della L. n. 123/2007, sostituito dall'art. 61 del D.Lgs. n. 81/2008, invece, induce a ritenere che essa non abbia una valenza costitutiva della ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL, dal momento che, pur costituendo una definitiva ed autorevole conferma di detta ammissibilità, ha una valenza meramente ricognitiva di una possibilità che preesiste alla norma, come, del resto, è già stato precisato in alcune pronunce di merito⁴.

⁴ Cfr. Tribunale di Torino, Proc. Pen. n. 830/2006 R.G.N.R.

Nell'art. 61 si legge "ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile", laddove l'eventualità non è riferita alla ammissibilità di detta costituzione, ma all'opzione che all'Istituto compete, come ad ogni altro soggetto, tra l'esercizio dell'azione civile in sede penale, mediante la costituzione di parte civile, o dinanzi al giudice civile.

D'altro canto, la complessiva lettura del D.Lgs. n. 81/2008 rende evidente che l'INAIL non sia stato preso in considerazione dal legislatore in quanto ente esponenziale di diritti e interessi di altri soggetti, bensì in quanto diretto danneggiato dal reato.

I reati di cui agli artt. 589 e 590 c.p., infatti, quando commessi con violazione della normativa della prevenzione degli infortuni sul lavoro e della tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, ledono non soltanto la sfera giuridica della vittima del reato, ma anche l'interesse della collettività alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, interesse del quale l'INAIL, in quanto Ente strumentale dello Stato, deputato a dare concreta attuazione ai principi costituzionali di cui agli artt. 35, 38, secondo comma, 41, secondo comma, della Costituzione, è diretto portatore; come tale, non può non essere considerato diretto danneggiato dai reati sopra menzionati.

Ciò in piena coerenza con l'insegnamento della Suprema Corte, la quale più volte ha ribadito che in caso di reati plurioffensivi la qualificazione di "danneggiato" del reato, va riconosciuta a tutti i soggetti ed istituzioni portatori degli interessi lesi (per tutte, Cassazione civile, Sez. Un., 21 febbraio 2002, n. 2515).

Una ulteriore consolidata giurisprudenza di legittimità ha evidenziato, inoltre, che il "danneggiato" non si identifica solo nel "soggetto passivo" del reato, potendosi in realtà ben individuare "danneggiati" diversi dal "soggetto passivo", che hanno subito in via riflessa un danno dall'azione delittuosa e sono, quindi, titolari del diritto alla restituzione e al risarcimento dei danni, esercitabile tramite la costituzione di parte civile e che la causalità è quella "in fatto" regolata dall'art. 40 c.p.

In particolare, nella sentenza del 4 novembre 2004, n. 7259, si legge: "È indubbio che la fonte dell'obbligazione risarcitoria deve essere costituita dal reato, ma poco rileva se il relativo danno civile sia immanente o, per così dire, esteriore rispetto al fatto criminoso.

Il reato dal quale deriva un danno risarcibile non è il reato come fattispecie normativa o modello legale, bensì il reato come fatto illecito, visto nella sua materialità, nella quale si esprime l'efficacia dell'azione dell'agente e che comprende sia elementi che fanno capo all'illecito penale sia quelli che fanno capo all'illecito civile. Ne discende che il fatto produttivo di un danno s'identifica nell'azione comunque lesiva di un diritto la cui tutela non può che trovare legittimo inserimento nel processo penale, dalla cui definizione dipende la quantificazione del danno stesso.

È in tale ottica che va verificata la dipendenza diretta ed immediata del danno

dall'illecito penale considerato nella sua materialità; la responsabilità civile del colpevole sussiste non soltanto in relazione all'offesa del bene oggetto della specifica tutela penale, ma anche in relazione ad ogni altro interesse patrimoniale o non patrimoniale, riconducibile nell'ambito della condotta delittuosa in virtù di un nesso di derivazione eziologico”.

Alla luce dei sopra riportati principi, non si può dubitare che il danno che consegue all'INAIL per effetto della condotta illecita di chi cagioni la morte o le lesioni personali, con violazione della normativa per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, costituisca conseguenza immediata e diretta del reato.

Non può, quindi, assumere rilevanza la fonte giuridica e la disciplina dell'intervento di tutela a favore delle vittime di infortuni sul lavoro, quanto piuttosto la considerazione che, come sopra detto, tale intervento è conseguenza necessaria e non eventuale del reato e che il rapporto di causalità tra la condotta illecita e l'erogazione delle prestazioni a favore della vittima del reato deve essere valutato nei suoi aspetti fattuali ed alla luce del combinato disposto degli artt. 40 e 41 del codice penale.

In quest'ottica, è innegabile che la condotta di chi abbia posto in essere la fattispecie tipica prevista dalla norma penale, contravvenendo alle disposizioni sulla prevenzione degli infortuni e così causando lesioni personali o la morte di un lavoratore, costituisca *conditio sine qua non* e, quindi, causa della erogazione delle prestazioni, che, in assenza di detta condotta, e quindi in assenza dell'evento lesivo, non sarebbero state erogate.

Escludendo che si tratti di una legislazione finalizzata a favorire una ristretta cerchia di soggetti, si ritiene, dunque, che l'INAIL possa essere considerato, con specifico riguardo all'esercizio dell'azione di regresso, soggetto danneggiato dal reato dal quale è derivato l'infortunio sul lavoro o la malattia professionale e, come tale, possa costituirsi parte civile a tutela dei suoi interessi “funzionali”, che sono compromessi dalla commissione del reato, in quanto incontestabilmente, a seguito del reato si determina un decremento della consistenza finanziaria dell'INAIL e, dunque, un danno alla capacità di perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Recentemente, la Suprema Corte si è pronunciata sulla ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL nei processi penali per infortunio o malattia professionale con sentenza n. 47374, depositata il 19 dicembre 2008, che ha riformato la sentenza della Corte di Appello di Trento - Sez. distaccata di Bolzano n. 183/2007, emessa in data 25 settembre 2007, nella parte relativa al rigetto della domanda di risarcimento dei danni, accolta in primo grado, proposta dalla costituita parte civile INAIL, di cui rilevava la carenza di legittimazione ad agire per l'esercizio dell'azione di regresso nel processo penale.

La Corte di Appello di Trento, interpretando restrittivamente la norma contenuta nell'art. 2 della L. n. 123/2007, aveva ritenuto inammissibile la costituzione di

parte civile dell'INAIL, omettendo di considerare che, invece, tale ammissibilità era stata chiaramente prevista dal legislatore del 2007, come precisato dalla Suprema Corte nella sentenza in esame, in quanto “tale disposizione è stata evidentemente dettata allo scopo di migliorare il coordinamento tra azione penale ed azione civile di regresso dell'INAIL per il recupero delle somme erogate a favore dell'infortunato, in un quadro complessivo dei rapporti tra le due azioni assai complesso e controverso”.

In realtà, il giudice di secondo grado aveva ommesso di considerare la valenza sistemica e programmatica dell'art. 2 della L. n. 123/2007, sostituito dall'art. 61 del D.Lgs. n. 81/2008.

La Suprema Corte, con la sentenza n. 47374/2008 ha rilevato, infatti, la necessità di una interpretazione sistematica della norma contenuta nell'art. 2 della L.n. 123/2005, che tenga conto della finalità perseguita dal legislatore con la medesima legge, con cui è stata conferita apposita delega al governo per il riordino della normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, al fine di rafforzare la tutela dei lavoratori; pertanto, l'avvenuto riconoscimento dell'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'Istituto nei processi penali per infortunio o malattia professionale, deve essere inteso come un “rafforzamento degli strumenti che possono rendere efficace la protezione dei lavoratori”.

La legittimazione “normativa” della costituzione di parte civile dell'INAIL, evidenzia, dunque, non solo la volontà del legislatore di confermare l'attribuzione all'Istituto di poteri difensivi anche nell'ambito del processo penale, ma anche la necessità di attivarsi per realizzare interventi più incisivi nell'ambito prevenzionale, finalizzati ad una maggiore tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori.

2. Carattere prevenzionale della partecipazione dell'INAIL al processo penale

La *ratio* della disposizione contenuta nell'art. 61 del D.Lgs. n. 81/2008, non modificata dal recente D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106, contenente disposizioni integrative e correttive del citato D.Lgs. n. 81/2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, è indubbiamente finalizzata a favorire l'incremento delle costituzioni di parte civile dell'INAIL nei processi penali per infortunio o malattie professionali ed, in tal modo, a costituire una particolare collaborazione tra l'Istituto e la magistratura penale per l'eliminazione o quantomeno la riduzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

L'evidente potere deterrente delle azioni di regresso dell'INAIL si è manifestato nella sua interezza nel corso degli ultimi anni ed ha acquisito più solida consistenza con l'aumento delle costituzioni di parte civile dell'Istituto.

Nella maggioranza dei casi in cui l'INAIL ha esercitato l'azione civile nel processo penale, infatti, la relativa pretesa creditoria è stata soddisfatta prima della conclusione della fase dibattimentale, spesso addirittura durante l'udienza preliminare.

Ciò è, indubbiamente, determinato da una precisa scelta di strategia processuale secondo cui l'imputato preferisce risarcire il danno alle parti civili costituite, al fine di ottenere i numerosi vantaggi giudiziali, previsti dal vigente ordinamento a seguito dell'avvenuto risarcimento come, ad esempio, il riconoscimento della circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 6, c.p.

Del resto, la presenza costante dell'INAIL nei processi penali contribuisce certamente ad ingenerare nei soggetti preposti alla sicurezza dei lavoratori la convinzione che, nei casi di infortuni sul lavoro o malattie professionali, determinati da reati commessi in violazione della normativa antinfortunistica e di igiene del lavoro, non è garantita solo la repressione penale delle condotte illecite con l'azione della magistratura, ma è assicurata, altresì, l'attiva partecipazione nel processo penale anche dell'INAIL, ente pubblico che istituzionalmente tutela l'integrità psico-fisica del lavoratore e recupera con tempestività le somme erogate a titolo di prestazione indennitaria.

Appare, dunque, del tutto condivisibile ed attuale l'esortazione, contenuta nella relazione sull'Amministrazione della Giustizia nell'anno 2004, del Procuratore generale della Corte di cassazione, prontamente recepita dal legislatore del 2007 e ribadita ulteriormente durante la cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2009, nella quale si auspica una maggiore presenza dell'INAIL nei processi penali per infortunio o malattia professionale e si sollecita la diffusione delle iniziative di collaborazione tra la magistratura e l'INAIL "al fine di consentirne l'intervento nei procedimenti penali per infortuni sul lavoro e malattie professionali e l'esercizio dell'azione di regresso, che costituisce per le aziende un incentivo quanto mai pressante alla prevenzione".

3. Rapporti collaborativi tra l'INAIL e le Procure della Repubblica

Per le ragioni sopra evidenziate, appare evidente che la costituzione di parte civile dell'INAIL nei processi penali per infortunio e malattia professionale non possa più costituire una iniziativa difensiva saltuaria, ma è necessario che divenga un mezzo ordinario per il perseguimento delle finalità istituzionali e degli obiettivi strategici dell'Istituto, che trascendono i meri risultati di natura economica-finanziaria, essendo orientati ad un concreto contributo per il miglioramento del livello di salute e sicurezza del lavoro.

Va riscontrato che, purtroppo, a distanza di oltre due anni dall'entrata in vigore della L. n. 123/2007, il livello di attuazione della norma contenuta nell'art. 2, è

stato disomogeneo nelle diverse realtà territoriali e non sempre sono pervenute all'INAIL le prescritte comunicazioni di avvenuto esercizio dell'azione penale, come previsto dalla citata norma.

Ciò determina la necessità di porre in essere ogni possibile iniziativa utile, per pervenire nel più breve tempo possibile alla eliminazione di tale criticità, anche attraverso l'attivazione di iniziative presso le Procure della Repubblica, per promuovere tempestive e semplificate modalità di raccordo, finalizzate non solo al tempestivo invio delle predette comunicazioni all'INAIL, ma anche ad avviare peculiari flussi informativi fra l'Istituto e i magistrati procedenti, soprattutto nella fase delle indagini preliminari.

In tale fase, infatti, l'INAIL potrebbe fornire all'Autorità giudiziaria tutte le informazioni medico-legali e tecniche di cui è in possesso per lo svolgimento della propria attività istituzionale, che presumibilmente potrebbero rivelarsi indispensabili anche per la configurabilità dell'ipotesi di reato, oltre che per l'accertamento della responsabilità penale dell'imputato nella fase dibattimentale.

Sarebbe auspicabile, dunque, che alle Procure possa pervenire un flusso razionale di notizie di reato e che si creino degli automatismi, che consentano uno sviluppo articolato ed agevole soprattutto delle prime investigazioni, che, nella maggior parte dei casi, rivestono un ruolo determinante per l'esito finale del processo penale.

In tal modo l'Istituto potrebbe contribuire ad una più efficace organizzazione dell'attività investigativa, incidendo favorevolmente su una diversa impostazione metodologica delle indagini, nonché ad una più celere individuazione del soggetto responsabile, oltre che ad una chiara descrizione dei dati fattuali, già emersi nell'istruttoria amministrativa svolta nell'ambito dell'attività istituzionale.

I fenomeni infortunistici e le patologie di natura professionale potrebbero essere, dunque, adeguatamente contestualizzati rispetto alla loro genesi anche attraverso la collaborazione dei dirigenti e dei medici dell'INAIL che, avvalendosi dell'apporto professionale dei legali dell'Istituto, potrebbero trasmettere alle Procure competenti la documentazione istruttoria utilizzata dagli uffici amministrativi per il riconoscimento della genesi professionale dell'infortunio e/o della malattia, nonché i referti, redatti in occasione degli accertamenti medici a cui sono stati sottoposti i lavoratori.

Va, inoltre, sottolineato il ruolo decisivo che svolge l'INAIL, quale fonte inesauribile di informazioni in materia di infortuni e malattie professionali, in quanto dispone di un Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione (SINP), contenente un archivio ed una banca-dati in grado di ricostruire la vita lavorativa del lavoratore e la corresponsione di benefici al medesimo concessi a vario titolo.

Non va trascurato, infine, il prezioso contributo che la CONTARP dell'Istituto svolge con l'attività di accertamento del rischio professionale, attraverso la valutazione tecnica delle lavorazioni svolte dalle aziende, al fine di individuare l'eventuale genesi professionale della patologia denunciata, nonché per verifica-

re l'esposizione di un ambiente all'amianto, effettuando indagini ambientali e strumentali, nonché rilevando le mappe di rischio in relazione alle esposizioni lavorative negli insediamenti industriali, che diventa fondamentale per l'individuazione del riferimento al nesso eziologico tra l'ambiente di lavoro e la patologia denunciata, quando le malattie assumono una rilevanza epidemiologica.

I tecnici della CONTARP, inoltre, potrebbero essere nominati consulenti del P.M. ai sensi del secondo comma dell'art. 359 c.p.p. ed, in quanto tali, potrebbero essere autorizzati ad assistere a singoli atti di indagine ed a partecipare, durante la fase delle indagini preliminari, a sopralluoghi, ispezioni, al sequestro dei documenti, di cose o tracce pertinenti al reato, mentre in sede di giudizio potrebbero fornire un utile contributo non soltanto come testimoni dell'accusa, ma partecipando, in caso di nomina di un perito, alle operazioni peritali, durante la fase dibattimentale.

Del resto, già da tempo è stato autorevolmente evidenziato che, essendo la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali un obiettivo irrinunciabile di una molteplicità di istituzioni, spesso tali istituzioni operano senza effettivo coordinamento.

Si è ritenuto, dunque, indispensabile creare profondi raccordi, auspicando la costituzione di appositi "osservatori" capaci di identificare sedi insospettabili di esposizione ad agenti cancerogeni, "ritenendo al riguardo fondamentale il ruolo dell'INAIL in vista di una estensione sul piano nazionale della ricerca dei tumori perduti"⁵.

Infine, è stata giudicata altamente positiva l'acquisizione di quella esperienza sul campo che può venire dalla "partecipazione degli ispettori dell'INAIL in veste di ausiliari di polizia giudiziaria o di consulenti tecnici agli accertamenti sulla pericolosità di specifiche lavorazioni, di specifici ambienti di lavoro"⁶, nonché per compiere approfondimenti anche da un punto di vista assicurativo e contributivo, contribuendo, ad esempio, all'esatta identificazione del datore di lavoro nonché degli altri soggetti preposti alla tutela della sicurezza nel luogo di lavoro.

4. **Attribuzione all'INAIL della qualifica di "persona offesa" dal reato**

La legislazione vigente in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro configura in capo all'INAIL una posizione funzionale che, per la sua piena attuazione, ha bisogno che i mezzi finanziari non siano utilizzati esclusivamente per l'erogazione delle prestazioni previdenziali, in tutti i casi in cui l'infortunio e/o le tecnopatologie sono originati dalla responsabilità penale del datore di lavoro.

⁵ R. GUARINIELLO, *Le sinergie tra Procura della Repubblica, INAIL e ASL in materia di prevenzione degli infortuni*, in *Rivista degli Infortuni e delle malattie professionali*, fascicolo n. 2/2005, p. 165 ss.

⁶ *Idem*, op. ult. cit., p. 169.

La commissione dei reati in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali determina, dunque, anche una lesione all'interesse istituzionale dell'INAIL a non veder pregiudicata la capacità di realizzazione dei fini di prevenzione e promozione del bene, che quei reati direttamente coinvolge e cioè l'integrità psico-fisica dei lavoratori.

Il D.Lgs. n. 81/2008, recante il Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro, successivamente modificato dal D.Lgs. n. 106/2009, rende ancor più evidente la volontà del legislatore di confermare e potenziare l'attribuzione all'INAIL della funzione di Ente deputato alla tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori.

L'elemento di novità, introdotto dal citato art. 61 del D.Lgs. n. 81/2008 è, senza dubbio, rinvenibile nella parte in cui è previsto l'obbligo per il Pubblico Ministero di dare all'INAIL immediata notizia dell'esercizio dell'azione penale, ai fini della costituzione di parte civile dell'Istituto.

Al di là della sua apparente semplicità lessicale, l'art. 61 del D.Lgs. n. 81/2008, che nel primo comma riproduce l'art. 2 della L. n. 123/2007, determina numerose questioni interpretative, di non facile soluzione.

Per quanto la rubrica dell'articolo in esame si riferisca all'esercizio dei diritti della persona offesa, le disposizioni vanno ben oltre tale oggetto, in quanto l'obbligo di comunicazione attribuito al P.M., è espressamente previsto in funzione della partecipazione dell'INAIL e dell'IPSEMA al processo penale mediante la costituzione di parte civile.

Orbene, la persona offesa non è in quanto tale, legittimata ad esercitare l'azione civile nel processo penale, in quanto tale facoltà è riconosciuta dall'art. 74 c.p.p. al "soggetto al quale il reato ha recato danno".

Pertanto, sicuramente l'INAIL può costituirsi parte civile e, quindi, è stato considerato dal legislatore soggetto danneggiato dal reato, tuttavia, al pari della persona offesa, la norma riconosce all'Istituto il diritto di avere notizia dell'avvenuto esercizio dell'azione penale da parte del P.M., in un momento addirittura anteriore a quello previsto per la persona offesa medesima, alla quale, tale notizia è comunicata ai sensi dell'art. 419 c.p.p., successivamente alla fissazione dell'udienza preliminare.

Ciò evidenzia una precisa scelta legislativa, manifestata con il riconoscimento all'INAIL non solo della qualifica di soggetto danneggiato, ma anche di persona offesa dal reato, in quanto dai principi generali dell'ordinamento ed, in particolare, dalla norma contenuta nell'art. 419 c.p.p., si desume che prima della costituzione di parte civile spetta esclusivamente alla persona offesa dal reato il diritto di avere avviso dell'udienza preliminare, fissata la quale può avvenire la costituzione di parte civile, qualora la persona offesa sia anche soggetto danneggiato dal reato.

Si è ritenuto, evidentemente, di non dovere estendere il diritto di conoscere il giorno, l'ora ed il luogo dell'udienza preliminare a qualsiasi danneggiato, che non riveste altresì la qualità di persona offesa, sia per ragioni di politica legisla-

tiva, al fine di evitare un proliferare di parti civili, sia per ragioni tecniche, non essendovi criteri validi per poter stabilire a quali persone o soggetti il reato abbia recato effettivo danno, laddove la persona offesa è facilmente identificabile attraverso l'analisi della fattispecie penale concreta e la sua comparazione con la fattispecie astratta.

Appare, dunque, ragionevole ritenere che l'obbligo del P.M. di comunicare all'INAIL l'avvenuto esercizio dell'azione penale non potrebbe, dunque, risultare coerente con i principi generali dell'ordinamento se il legislatore non avesse voluto attribuire all'Istituto anche la qualifica di persona offesa dai reati commessi in violazione delle norme antinfortunistiche o relative all'igiene del lavoro.

Del resto, non è certo privo di significato che la norma in esame sia stata inserita nella legge 123/2007, che ha ad oggetto la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e che, in questo contesto, sia una delle misure urgenti che il legislatore ha inteso anticipare, con articoli di immediata portata precettiva, rispetto al contenuto della delega di cui all'art. 1, introducendo l'obbligo dell'immediata notizia all'Istituto, al fine di incentivare ed agevolare l'esercizio dell'azione risarcitoria per mezzo della costituzione di parte civile, ma anche di consentire all'INAIL l'esercizio dei poteri della persona offesa dal reato⁷, in quanto istituzionalmente preposto alla tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore e, dunque, titolare, unitamente al lavoratore, dell'interesse protetto dalla norma penale violata.

Va, inoltre, considerato che anche anteriormente all'emanazione della legge n. 123/2007 il legislatore aveva riconosciuto ed incentivato i compiti istituzionali dell'INAIL per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, ad esempio, con la norma contenuta nell'articolo 23 del D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, che affida all'INAIL il compito di attuare interventi di sostegno di programmi di adeguamento delle strutture e dell'organizzazione alle normative di sicurezza e igiene del lavoro delle piccole e medie imprese, nonché con la norma contenuta nell'art. 24 del citato D.Lgs. n. 38/2000, secondo cui all'Istituto sono attribuiti compiti in materia di cura, riabilitazione, reinserimento socio-lavorativo e riqualificazione professionale dei lavoratori infortunati o tecnopatici.

D'altro canto, non appare privo di significato che l'art. 13 del D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, nell'introdurre la tutela indennitaria del danno biologico, abbia assunto quale parametro di commisurazione delle prestazioni economiche la menomazione dell'integrità psico-fisica dell'infortunato e del tecnopatico.

Dal sintetico riepilogo dei complessi ed articolati compiti che le disposizioni di legge vigenti attribuiscono all'INAIL risulta, quindi, evidente che l'Ente persegue la prioritaria finalità istituzionale di garantire la salute e sicurezza sui luoghi

7 Tale possibilità è stata già utilmente esercitata in alcuni Tribunali, come, ad esempio, nel Trib. di Perugia, proc.pen. n. 7948/2007 R.G.N.R. e proc. pen. n. 3058/2007 R.G.N.R. e Trib. di Terni, proc.pen. n. 902/2007 R.G.N.R.

di lavoro, contribuendo alla prevenzione degli infortuni e malattie professionali e, quando, nonostante l'attività di prevenzione, tali eventi comunque si verificano, di provvedere ad emendarne in tutto o in parte le conseguenze.

Tali sono le ragioni che inducono a ritenere corretta l'attribuzione all'INAIL della qualifica di persona offesa dal reato, come, del resto, è stato implicitamente evidenziato nella citata sentenza della Cassazione n. 47374/2008, secondo cui con la disposizione contenuta nell'art. 2 della L. n. 123/2007 "si è voluto riconoscere la peculiare posizione dell'INAIL...cui sono affidati compiti di tutela del lavoratore, la cui protezione può giovare anche dello strumento della costituzione di parte civile e dell'esercizio dell'azione di regresso nella sede penale".

Va rilevato, inoltre, che la precisazione contenuta nel secondo comma dell'art. 61 del citato D.Lgs. n. 81/2008, nel fare espresso riconoscimento dell'attribuzione alle organizzazioni sindacali ed alle associazioni dei familiari delle vittime di infortuni sul lavoro dei diritti previsti in favore della persona offesa dagli artt. 91 e 92 c.p.p., si pone realmente in linea con la rubrica dell'art. 61 (esercizio dei diritti della persona offesa) e si giustifica esclusivamente con la diversa configurabilità dei diversi Enti; infatti, solo quelli indicati nel secondo comma non sono stati considerati persone offese, né tantomeno soggetti danneggiati dal reato, ma solo "equiparati" alle persone offese, a differenza dell'INAIL e dell'IPSEMA, ritenuti "danneggiati" e "persone offese" dal reato.

5. Prospettive difensive ed istituzionali

Qualora si ritenesse condivisibile la tesi dell'attribuibilità all'INAIL della qualifica di "persona offesa" dai reati commessi in violazione delle norme poste a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, l'Istituto potrebbe esercitare i numerosi diritti che l'ordinamento vigente attribuisce a tale figura giuridica.

L'INAIL, infatti, sarebbe legittimato a partecipare attivamente alla fase delle indagini preliminari ed a svolgere il ruolo d'impulso procedimentale, assegnato dall'art. 408 c.p.p. alle persone offese dal reato, legittimate a proporre opposizione avverso la richiesta del P.M. di archiviazione nei confronti degli indagati.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 408, infatti, l'avviso della richiesta di archiviazione è notificato, a cura del pubblico ministero, alla persona offesa che abbia dichiarato di voler essere informata circa l'eventuale archiviazione ed in tale avviso è precisato che, nel termine di dieci giorni, la persona offesa può prendere visione degli atti e presentare opposizione con richiesta motivata di prosecuzione delle indagini preliminari.

Il costante insegnamento della giurisprudenza di legittimità, inoltre, evidenzia che le dichiarazioni della persona offesa, in tema di valutazione della prova, possono essere poste a base del convincimento del giudice, anche se rappresentano l'unica fonte di accertamento del fatto e manchino di riscontri esterni. A tali

dichiarazioni, invero, non si applicano le regole di cui all'art. 192 c.p.p., commi 3 e 4, che riguardano le provalazioni dei coimputati del medesimo reato o di imputati in procedimenti connessi o di persone imputate di un reato collegato e che presuppongono l'esistenza di altri elementi di prova, unitamente ai quali le dichiarazioni devono essere valutate per verificarne l'attendibilità (cfr. Cass., sez. II, 13 marzo 2008, n. 13505).

Sotto tale profilo, le dichiarazioni dell'INAIL, quale persona offesa, contenenti gli accertamenti effettuati dagli ispettori, dai tecnici della CONTARP e dai medici a seguito dell'evento infortunistico e/o tecnopatologico, potrebbero essere ritenute determinanti dal P.M. per la verifica della fondatezza della *notizia criminis* e, successivamente, possono rappresentare, secondo quanto precisato dalla Suprema Corte, unica fonte di accertamento del fatto in sede dibattimentale.

Ciò evidenziato, va evidenziato, altresì, che anche la costituzione di parte civile dell'INAIL nel processo penale comporta una serie di vantaggi sul piano processuale, finalizzati ad incidere positivamente sull'accertamento della responsabilità penale dell'imputato.

Una volta avvenuta la costituzione, si determina in chi ha assunto la qualità di parte civile, una posizione soggettiva estremamente articolata, comprensiva di diritti, facoltà ed oneri, alcuni riconosciuti in via generale ed altri riconosciuti specificamente per la fase dell'udienza preliminare o per quella dell'udienza dibattimentale. Particolarmente rilevante ai fini della tutela in via preventiva del suo diritto sostanziale è la facoltà riconosciuta alla parte civile di chiedere il sequestro conservativo sui beni dell'imputato e del responsabile civile (art. 316 c.p.p.), la facoltà di avvalersi del sequestro dei beni dell'imputato disposto a richiesta del P.M. e di richiedere che il sequestro preventivo e probatorio si convertano in conservativo (artt. 323, comma 4 e 262, comma 2 c.p.p.), quando le cose che furono soggette a sequestro debbano essere restituite a chi ne abbia diritto, se costui rivesta nel processo penale la qualità di imputato o di responsabile civile.

Inoltre, tra i diritti attribuiti alla parte civile si evidenziano i particolari strumenti di indagine difensiva, previsti dal vigente codice di procedura penale, come, ad esempio, il diritto a nominare propri consulenti tecnici (artt. 225, 233 c.p.p.), nonché ad esprimere il consenso o dissenso all'acquisizione dei verbali di prove di altri procedimenti (art. 238, primo comma, c.p.p.).

La parte civile può, inoltre, richiedere prove e fornire elementi, che incidano anche sull'accertamento della penale responsabilità, in quanto non solo l'azione civile è strettamente dipendente da quella penale, ma la prova della fondatezza di quest'ultima incide positivamente sull'esito di essa o, quanto meno, ha tale potenzialità, laddove la prova dell'infondatezza dell'ipotesi criminosa esclude la condanna alle restituzioni e/o al risarcimento.

Nei processi penali per infortuni o malattie professionali il rigore nell'accertamento del nesso di causalità e del condizionamento necessario assume una valenza decisiva ai fini della configurabilità della responsabilità dell'imputato.

Infatti, la prova sull'efficacia impeditiva della omessa attività addebitata al datore di lavoro, in quanto necessario presupposto fattuale ai fini dell'accertamento della penale responsabilità dell'imputato, non può assolutamente prescindere dall'individuazione di tutti gli elementi concernenti la causa dell'evento; solo conoscendo in tutti i suoi aspetti fattuali e scientifici il momento iniziale e la successiva evoluzione dell'evento infortunistico o tecnopatologico, è poi possibile analizzare la condotta omissiva colposa addebitata al datore di lavoro, per effettuare il giudizio controfattuale e verificare, avvalendosi delle leggi scientifiche statistiche e delle massime di esperienza che si attagliano al caso concreto se, ipotizzandosi come realizzata la condotta dovuta, l'evento lesivo sarebbe stato evitato, al di là di ogni ragionevole dubbio, o si sarebbe verificato ma in epoca significativamente posteriore o con minore intensità lesiva⁸.

Ciò detto, appare evidente che, in tali processi, l'INAIL potrà fornire un rilevante contributo all'accertamento della verità ed alla celere definizione della vicenda giudiziaria, presentando la lista dei testimoni, periti e consulenti tecnici, di cui chieda l'esame ex artt. 468 c.p.p. e ss., individuati tra coloro che, operando all'interno dell'Istituto hanno acquisito, per lo svolgimento dei fini istituzionali dell'Ente, una particolare competenza specialistica.

Improrogabile appare, dunque, l'assunzione di un rinnovato impegno, finalizzato ad una presenza più attiva dell'Istituto nella fase dell'istruttoria preliminare, attraverso una costante attività sinergica tra le professionalità esistenti all'interno dell'INAIL e la magistratura, con l'obiettivo di incrementare il numero delle costituzioni di parte civile nei processi penali per infortunio o malattia professionale. Tale impegno, di indiscutibile valore istituzionale, potrebbe realizzato attraverso la preliminare analisi delle criticità, emerse in sede di prima applicazione della normativa, e la costituzione, presso l'Avvocatura dell'Istituto, di un gruppo di coordinamento delle attività difensive nazionali in ambito penale, che possa monitorare il flusso comunicativo proveniente dalle Procure della Repubblica ed attivare rapporti collaborativi omogenei sul territorio nazionale con i diversi magistrati procedenti, intervenendo nelle realtà in cui tali rapporti continuano ad essere inesistenti, nonostante il *favor* normativo e la presa di coscienza dell'Istituto sul ruolo primario per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, attribuitogli dal legislatore.

In tal modo, l'Avvocatura potrà garantire una uniformità di indirizzo nella trattazione delle singole pratiche, nonché un aumento considerevole delle costituzioni di parte civile anche in quelle realtà in cui, per una serie di ragioni, l'Istituto non si è costituito parte civile nei processi penali per infortunio o malattie professionali, realizzando compiutamente la propria peculiare identità professionale di Avvocatura Pubblica al servizio di valori costituzionalmente garantiti.

⁸ Cfr. Cass. pen. Sez. IV, 25 maggio 2005, n. 25233; Cass. Sez. pen., 9 febbraio 2006, n. 12894.

RIASSUNTO

Dopo brevi cenni sull'evoluzione legislativa e giurisprudenziale, relativa all'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL nei processi penali per infortunio o malattia professionale, l'Autrice si è soffermata sull'interpretazione sistematica e teleologica dell'art. 2 della L. n. 123/2007, sostituito dal vigente art. 61 del D.Lgs. n. 81/2008, evidenziando le peculiarità della scelta del legislatore, manifestata con il riconoscimento all'INAIL non solo della qualifica di soggetto danneggiato, ma anche di persona offesa dal reato. Tale interpretazione, in linea con il recente orientamento della giurisprudenza di legittimità, induce ad una riflessione programmatica sulla necessità di incrementare i rapporti collaborativi dell'INAIL con l'Autorità Giudiziaria sin dalla fase delle indagini preliminari e di utilizzare maggiormente lo strumento della costituzione di parte civile che, avendo una spiccata valenza prevenzionale, consente di svolgere compiutamente il ruolo istituzionale attribuito all'INAIL dal legislatore.

SUMMARY

Following a brief discussion on developments in legislation and case-law, relating to whether it is admissible for INAIL [Italian Worker's Compensation Authority] to bring a civil action in criminal proceedings for industrial accidents or illnesses, the Author stops to consider a systematic and teleological interpretation of article 2 of Law no. 123/2007, replaced by the current article 61 of Legislative Decree no.81/2008, where she highlights the peculiarities in the choices made by the legislator, which are evident in INAIL being recognised not only as the injured party, but also as the party affected by the crime. This interpretation, which is in line with the recent direction taken by the Supreme Court, leads to a systematic reflection on the need to strengthen the collaborative relationship between INAIL and the Judicial Authorities right from the preliminary investigations stage, and to increasingly make use of the instrument that brings civil actions in criminal proceedings, which has a significant preventative value, thus allowing INAIL to fully implement the institutional role that it has been attributed by the legislator.