

LA COSTITUZIONE DI PARTE CIVILE DELL'INAIL NEI PROCESSI PENALI PER INFORTUNIO O MALATTIA PROFESSIONALE: PROFILI ATTUALI

D. CHIAVEGATO*, R. DALLA RIVA*, M. MENEGATTI*

SOMMARIO

1. Utilità della costituzione di parte civile dell'INAIL nei processi penali per infortunio sul lavoro o malattia professionale. - 2. Cenni sull'evoluzione giurisprudenziale sull'ammissibilità con particolare riferimento all'esperienza veneta. L'adeguamento alla nuova legge. - 3. L'art. 2 della legge 123 del 2007, e poi l'art. 61 del D.Lgs. 81 del 2008. - 3.1 Il superamento degli antichi schemi. - 3.2. Ulteriori considerazioni: l'INAIL come soggetto danneggiato dal reato o come persona offesa? - 3.3. Il momento dell'avviso ex art. 2 Legge 123 del 2007 e art. 61 del D.Lgs. 81 del 2008. - 3.4. Esegesi delle nuove norme - Facoltà alternativa. - Possibilità di costituzione nei confronti di imputati diversi dal datore di lavoro. Importanza della citazione del responsabile civile. - 3.5. Gli effetti dell'avviso del P.M. all'INAIL. - 3.6. Considerazioni sull'operatività del sistema in relazione al segreto istruttorio. - 4. Nuovo concetto dell'azione di regresso dell'INAIL. - 5. Alcune fattispecie per la costituzione di parte civile. - 6. Il senso della legge: l'INAIL per il raggiungimento dei fini dell'ordinamento (fine ultimo: l'eliminazione, o riduzione, degli infortuni sul lavoro), attraverso la collaborazione all'attività della Magistratura. - 6.1. La collaborazione alla Magistratura attraverso gli accertamenti amministrativi. - 6.2. La collaborazione alla Magistratura attraverso le notizie sanitarie.

1. Utilità della costituzione di parte civile dell'INAIL nei processi penali per infortunio sul lavoro o malattia professionale

Si è fatto rilevare, da tempo¹, che l'azione di regresso dell'INAIL nei confronti

* INAIL, Avvocatura Veneto.

¹ Il presente scritto costituisce rielaborazione ed aggiornamento, alla luce dei DD.Lgss. 81/2008 e 106/2009, di un lavoro inizialmente presentato tra i "Contributi" in occasione del Seminario Nazionale avvocati INAIL 2007, e successivamente pubblicato sulla *Rivista di Giurisprudenza del Lavoro* del Veneto.

del datore di lavoro² - prevista dagli articoli 10 e 11 del T.U. 30 giugno 1965, n. 1124, cd. "Legge Infortuni", per il rimborso delle prestazioni erogate in caso di infortunio o malattia professionale -, può essere esercitata nel processo penale mediante la costituzione dell'Istituto a parte civile. Tale azione, e il suo esercizio in sede penale, costituiscono notevole deterrente e sono stati definiti "primario mezzo di prevenzione" dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, dott. Favara, nella sua prolusione all'anno giudiziario 2005.

La scelta del mezzo processuale penale produce vari effetti positivi, tra cui la possibilità dell'INAIL di intervenire nella formazione della prova e nella ricostruzione dei fatti a minor distanza di tempo dall'accaduto; un reale - conseguente - contributo alla funzione di giustizia, che può avvalersi anche degli elementi, sia giuridici che di fatto, che l'Istituto può fornire; un'importante abbreviazione dei tempi giudiziari complessivi del ristoro del danno, che possono vedere così anche totalmente eliminata la fase civile dell'accertamento e della condanna, giungendosi invece, spesso, ad una definizione già durante la fase - preliminare o dibattimentale - del processo penale. Vi è compresa anche l'ipotesi del cd. "patteggiamento", frequentemente chiesto ed ottenuto dall'imputato con l'applicazione dell'attenuante del risarcimento del danno; grande beneficio è anche quello di definire con una trattazione unica le pretese civilistiche sia dell'infortunato - o suoi superstiti - e dell'Istituto; ed inoltre, non ultima per importanza, una rapida definizione dell'intera vicenda giudiziaria, con i vantaggi che essa comporta in termini di spese e di serenità psicologica.

2. Cenni sull'evoluzione giurisprudenziale sull'ammissibilità con particolare riferimento all'esperienza veneta. L'adeguamento alla nuova legge

Mentre non si è mai dubitato che il danneggiato diretto potesse azionare le sue pretese risarcitorie nel processo penale, la costituzione di parte civile dell'INAIL è stata a lungo osteggiata, poiché se ne contestava la qualità di soggetto danneggiato dal reato, di cui all'art. 74 c.p.p. Ovvio la resistenza delle difese degli imputati - che non vedono certo con favore la presenza dell'accusa privata accanto a quella pubblica -, meno ovvi i dubbi sul danno prodotto all'Istituto dal sinistro infortunistico, che veniva inteso come semplice occasione di erogazione di prestazione assicurativa, e che quindi non rientrava in una vera figura di danno, trattandosi invece di conseguenza dell'alea del contratto; si fece anche, a lungo, fatica a comprendere che il venir meno del giudicato penale di condanna come con-

² Come si vedrà infra, *sub* § 3.4, la limitazione soggettiva dell'azione *ex* artt. 10 e 11 T.U. Infortuni, indicata nel testo nei suoi termini tradizionali, può ritenersi superata; altrettanto, forse, vale per la legittimazione passiva alla costituzione di parte civile.

dizione dell'azione di regresso consentiva ed anzi imponeva non solo l'autonomia dei giudizi ma anche la scelta della via - penale o civile - per far valere la relativa pretesa.

Comunque sia, la giurisprudenza da più di un decennio si è ormai orientata nel senso di ammettere la costituzione di parte civile dell'INAIL al fine di svolgere nel processo penale la ripetuta azione di regresso. In particolare, è stata negata ogni limitazione soggettiva della facoltà di costituirsi³, è stata affermata l'autonomia del diritto di regresso, e quindi l'esperibilità della relativa azione anche in sede penale⁴, ed anche il danno rappresentato dal turbamento indotto dalle molteplici attività rese necessarie per l'Istituto in conseguenza delle numerosissime violazioni su cui verteva il processo⁵; è stata poi negato che l'azione debba essere necessariamente esercitata dopo la sentenza penale, ed affermato che nessuna preclusione vi è nel sistema al suo esercizio diretto in sede penale⁶; ed ancora, che la legittimazione attiva deriva dal carattere indubbiamente risarcitorio dell'azione di regresso, ed è espressione della titolarità del diritto dell'ente alla tutela della propria sfera di integrità finanziaria, come all'integrità funzionale ed amministrativa, turbata dalle attività dovute porre in essere in conseguenza delle morti prodotte con violazione di legge⁷.

Si è citata quasi esclusivamente una giurisprudenza veneta, costituente diretta esperienza di chi scrive; ed a solo scopo esemplificativo, non costituendo l'oggetto specifico delle presenti considerazioni; la giurisprudenza nel detto senso poteva dirsi, alla promulgazione della legge 123 del 2007, assolutamente prevalente e consolidata.

Ai fini della completezza del quadro è poi importante rilevare che l'originaria limitazione della legittimazione passiva dell'azione di regresso - diretta, secondo il testo originario degli art. 10 e 11 del testo unico infortuni, esclusivamente contro il datore di lavoro, mentre nei confronti degli altri soggetti pur responsabili dell'infortunio si ipotizzava esclusivamente l'ordinaria azione di surroga, prevista per l'assicuratore dall'art. 1916 c.c. - è stata ormai superata, ritenendosi che anche le altre persone - preposti, ed anche semplici compagni di lavoro dell'infortunato - che hanno causato l'infortunio o la malattia professionale, purché appartenenti all'impresa, siano responsabili in via di regresso, appunto, e non di surroga, nei confronti dell'INAIL⁸.

La ragione di tale estensione soggettiva è vista nella considerazione che tutti questi altri soggetti, diversi dal datore di lavoro, sono comunque gli strumenti del di lui agire illecito, e comunque, essendo anch'essi appartenenti all'impresa, parte-

3 C. Assise Torino, ord. 26 aprile 1983.

4 Trib. Venezia, ord. 7 aprile 1998 nel famoso processo "Petrochimico".

5 Trib. Venezia, ord. Cit.

6 Trib. Padova, ord. 10 gennaio 2005.

7 Trib. Venezia, ord. 14 dicembre 2005.

8 Cass. SS.UU. n. 3288/1997; a cui si richiama anche la sentenza del Trib. Venezia 7 aprile 1988 cit.

cipano del relativo rapporto assicurativo; e le conseguenze ne sono rilevanti, poiché ne deriva anche per questi rapporti la competenza giudiziaria “naturale” del giudice del lavoro⁹, nonché la necessità del requisito penalistico o, in difetto, l’esonero da responsabilità.

Così pure, è da segnalarsi che spesso la costituzione di p.c. dell’INAIL è stata ammessa anche in relazione a reati commessi in danno di soggetti di cui l’imputato non è né datore di lavoro, né preposto, né compagno di lavoro¹⁰.

Sul punto si ritornerà infra, *sub* § 3.4.

3. L’art. 2 della Legge 123 del 2007, e poi l’art. 61 del D.Lgs. 81 del 2008

La legge 3 agosto 2007 n. 123 ha innovato sul punto: sotto la rubrica “Notizia all’INAIL di taluni casi di esercizio dell’azione penale”, ha infatti disposto 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 D.Lgs. 81/2008 - emanato in forza di delega contenuta nella legge 123 del 2007, e non modificato, sul punto, dal D.Lgs. 106/2009, recentemente emanato nell’esercizio della facoltà correttiva attribuita al Governo dalla medesima legge 123 - ha sostituito questa disposizione, con ovvia abrogazione del precedente testo, disponendo all’art. 61, sotto la diversa rubrica “Esercizio dei diritti della persona offesa”, che

“1 - 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 e all’IPSEMA, in relazione alle rispettive competenze, ai fini dell’eventuale costituzione di parte civile e dell’azione di regresso.”

“2 - Le organizzazioni sindacali e le associazioni dei familiari delle vittime di

⁹ Prima della fondamentale sentenza delle SS.UU. della Cassazione 3288/1997, si ammetteva bensì che la causa di surroga nei confronti del compagno di lavoro potesse essere riunita nel medesimo processo, ma ciò solo sulla base di una *vis attractiva* del procedimento speciale rispetto a quello ordinario; ma non erano mancate le pronunce che, negando tale *vis*, avevano ritenuto la totale separazione delle competenze giudiziarie.

¹⁰ Al momento di licenziare il presente scritto, non constano ancora pronunce specifiche che abbiano deciso *ex professo* sul punto; in alcuni casi si tratta di fattispecie ancora pendenti, peraltro già iniziate prima dell’entrata in vigore della legge 123/2007.

infortuni sul lavoro hanno facoltà di esercitare i diritti della persona offesa di cui agli articoli 91 e 92 del codice di procedura penale, con riferimento ai reati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale.”

3.1. Il superamento degli antichi schemi

Al di là di alcuni problemi interpretativi cui si accennerà poi, sembra che la disposizione serva in primo luogo ad eliminare totalmente le discussioni ed i dubbi che in passato vi erano stati sul punto: la nuova legge ha senza dubbio recepito la prevalente giurisprudenza, ed anzi ha fatto qualcosa di più, come si vedrà poi, prevedendo l'obbligatorietà dell'avviso del pubblico ministero.

È giusto segnalare, per completezza, che in realtà qualche soluzione giurisprudenziale contraria all'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'ente si è avuta anche nel vigore della legge 123: una pronuncia della Corte d'appello di Bolzano¹¹ ha rigettato la domanda di regresso dell'INAIL avendo negato l'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'Ente, svolta in ed ammesa in primo grado, sulla base non solo di alcuni argomenti già visti nel precedente contrario orientamento (l'indennizzo dell'infortunio non costituisce danno per l'Istituto, ma normale esercizio della sua funzione assicurativa; ecc.) ma anche del fatto che l'allora art. 2 legge 123/2007 non consentiva l'azione di regresso, ma “altre azioni” rispetto alle quali, invece, era ammissibile la costituzione in penale.

A parte il fatto che non veniva indicato in alcun modo a quali altre azioni si facesse riferimento, vi è stata una pronta riforma in sede di legittimità: la Cassazione ha infatti affermato¹², dopo una disamina delle posizioni assunte in allora dalla dottrina, di aderire alle posizioni favorevoli alla ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL, dovendosi ritenere “che con ... (l'art. 2 cit.: *n.d.r.*) si è voluto sottolineare la peculiare posizione dell'INAIL anche in relazione all'azione di regresso quale ripetutamente sottolineata anche dalla Corte Costituzionale; peraltro, come diffusamente messo in luce nel ricorso presentato dall'Istituto, all'INAIL 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, pur nella diversità di tale azione da quella di risarcimento del danno ...”.

¹¹ Appello Bolzano, 25 settembre 2007 n. 183.

¹² Cass. 9 ottobre 2008 n. 47374.

Sempre per completezza, sembra di dover dire anche che l'orientamento pare isolatissimo, sia per l'immediata rettifica avvenuta in sede di legittimità - di cui si è appena detto, e su cui si ritornerà per un'ulteriore importante affermazione di principio, sia perché, contemporaneamente alla Corte altoatesina, già si pronunciavano nel senso più ovvio altre curie¹³.

Semmai, con la vecchia formulazione, sorgeva un dubbio, se cioè non ci si potesse spingere ancora un po' più avanti, stabilendo l'equiparazione esplicita dell'INAIL agli altri enti rappresentativi di interessi diffusi, consentendo all'ente le maggiori facoltà di cui all'art. 91 c.p.p.: ciò avrebbe a sua volta consentito una maggiore partecipazione all'attività di accertamento, con probabili effetti positivi anche di carattere generale; vi sarebbe stata anche la possibilità per l'INAIL di intervenire sull'archiviazione. Vi è stato comunque un notevole passo avanti, considerate le possibilità che comunque si aprono, e le discussioni che vengono eliminate; ed anche ove si voglia accogliere l'interpretazione più restrittiva (su cui v. *infra*, sub 3.2), rispetto ad archiviazioni un po' frettolose da parte di qualche pubblico ministero disattento (ad es., come talvolta si è visto, per difetto di querela, pur in presenza di difetto di misure di prevenzione o in caso di malattia professionale), soccorrerà il normale principio dell'azionabilità avanti il Giudice del Lavoro, senza dunque nocimento al diritto di regresso.

3.2. Ulteriori considerazioni: l'INAIL come soggetto danneggiato dal reato o come persona offesa?

In realtà un problema circa l'identificazione della posizione processuale dell'INAIL non può negarsi, tanto più alla luce della nuova formulazione.

Un autorevole Collega aveva sostenuto, già nel dibattito in occasione del Seminario Nazionale 2007 dell'Avvocatura INAIL¹⁴, - e quindi nel vigore del vecchio testo, di cui all'art. 2 delle legge 127/2007 - che l'Istituto deve considerarsi vera e propria "persona offesa": ne deriverebbe la titolarità, nell'Istituto, di una serie di facoltà tipiche di chi può ritenersi in qualche modo partecipe della pretesa punitiva, e che quindi può incidere sia sugli atti che sullo stesso andamen-

¹³ Trib. Caltanissetta, ord. 5 ottobre 2007, nella quale si ricorda "l'esplicito riconoscimento di tale legittimazione" di cui all'art. 2 L. 123/2007, e si fa anche riferimento alle opportunità di economia processuale "(evitando l'inutile duplicazione dei giudizi, al contempo semplificando l'esercizio dell'azione da parte dell'INAIL, e evitando al datore di lavoro di essere esposto ad un secondo e distinto dopo aver subito un primo giudizio penale)".

Nel medesimo senso Trib. Torino - Sez. Stacc. Chivasso, ord. 8 ottobre 2007; Trib. Genova, Ord. G.I.P. 21 aprile 2008.

¹⁴ GIUSEPPE DE LUCA, *L'art. 2 legge 3.8.2007 n. 123 contenente "misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro" e la costituzione di parte civile dell'INAIL*, nella Raccolta dei Contributi al dibattito del Seminario Nazionale Legali INAIL 2007.

to del processo, già nella fase delle indagini preliminari¹⁵. Sembra che l'opportunità di un'entrata il più possibile precoce dell'INAIL nel processo sia largamente condivisa dalla Magistratura, come risulta da vari interventi ufficiali¹⁶: del resto ciò sembra corrispondere ampiamente alle finalità, non solo recuperatorie ma anche di giustizia *tout court* della nuova azione di regresso.

Salvo quello che sarà certamente l'ulteriore dibattito, fin d'ora si può rilevare che, in realtà, la nuova legge si limita a stabilire la garanzia per la partecipazione al processo, ma, oltre alla conferma dell'ammissibilità dello strumento processuale in capo all'ente, non contiene alcuna altra statuizione definitiva del soggetto che ne è portatore: infatti, la facoltà riconosciuta di costituirsi p.c. è del tutto comune alla parte offesa, e si potrebbe quindi ritenere che rimanga, da tale riconoscimento, del tutto impregiudicata la spettanza delle altre facoltà a quella concesse dall'ordinamento.

Ancora, non si può non riconoscere che l'ordinamento, oggi, riconosce all'INAIL una situazione di particolare tutela, poiché l'art. 2 in discorso stabilisce una garanzia, per la difesa degli interessi civili, che ad altri soggetti, in assenza di una specifica qualità, non è data; si potrebbe anche dire che il già ricordato concorsuale interesse dell'INAIL alla pretesa punitiva, in relazione alla lesione del valore tutelato, non è minore rispetto a quello (forse) della persona offesa e (certamente) degli enti rappresentativi. L'Ente è infatti il titolare dell'interesse *patrimoniale pubblico*, inteso come interesse al ristoro del danno prodotto dall'infornio alla comunità, e sembra che giustamente l'ordinamento riconoscebbe ad esso poteri incidenti sugli atti e sulla conduzione del processo già in fase di indagini preliminari.

E che vi sia un particolare riguardo dell'ordinamento giuridico per l'intervento dell'INAIL nel processo è dimostrato anche dal fatto che l'art. 2 della legge 123 era espressamente elencato tra le disposizioni immediatamente precettive, a differenza della maggior parte delle altre, contenenti prevalentemente deleghe al Governo¹⁷.

La nuova formulazione pone tuttavia qualche ulteriore problema, per il rapporto che costituisce tra il primo e secondo comma, anche in relazione alla nuova rubrica dell'articolo.

¹⁵ La persona offesa riceve l'informazione di garanzia (art. 369 c.p.p.), e quindi ha conoscenza pressoché immediata delle indagini in corso nei confronti di un soggetto determinato; può nominare un difensore (art. 101); può assistere agli atti cd. Garantiti del P.M. (art. 360), e richiedere al P.M. di promuovere l'incidente probatorio (art. 394) e naturalmente prendere visione dei relativi atti (art. 401 co. 8); ma è particolarmente importante la facoltà di interloquire sulla proroga del termine di durata delle indagini (art. 406 co. 5) e sulla richiesta di archiviazione del P.M.; e addirittura chiedere al Procuratore generale di avocare le indagini (art. 413 o. 1); se querelante, la persona offesa può anche opporsi all'emissione di decreto penale (art. 459 co. 1).

¹⁶ In tal senso R. GUARINIELLO, nella sua relazione *Profili di responsabilità penale per le malattie professionali*; e così pure G. VIDIRI, in *L'azione di regresso per malattie professionali e i rapporti con il procedimento penale*, anche sotto il profilo dell'utilità pratica; entrambi nel corso del medesimo Seminario, in cui altri autorevoli intervenitori si sono espressi nel medesimo senso.

¹⁷ Esercitate appunto con i DD. Lgss. 81 del 2008 e il correttivo 106 del 2009.

Vi è in primo luogo la menzione dell'IPSEMA, che costituisce estensione del principio, qui in discorso, all'altro Ente assicuratore obbligatorio: estensione forse ovvia - qui segnalata solo per completezza - e quindi scarsamente significativa; salvo che non si voglia vedervi l'affermazione del carattere di generalità del principio stesso.

Ma l'innovazione più rilevante è quella relativa alle organizzazioni sindacali ed a quelle dei familiari delle vittime del lavoro, le quali possono esercitare le facoltà della persona offesa, attraverso il richiamo dell'art. 91 c.p.p., ma sotto la condizione dell'art. 92 stesso Codice, e cioè del consenso della persona offesa: esse sono dunque equiparate agli enti rappresentativi di interessi diffusi, previsti appunto dall'art. 91.

A questo punto sembra che si possa, o debba, ammettere una distinzione tra alcune categorie di soggetti privati legittimati, in funzione di un proprio interesse recuperatorio, alla partecipazione al processo penale:

A) Vi è anzitutto la persona offesa in senso proprio, cioè il soggetto titolare del bene a cui tutela è posto direttamente il precetto penale: ad essa è certamente consentita la costituzione di parte civile per il risarcimento, ma anche tutta una serie di facoltà incidenti direttamente sull'andamento anche nella fase delle indagini preliminari. *B)* Vi sono poi i soggetti di cui all'art. 91 c.p.p., cioè "Gli enti e le associazioni senza scopo di lucro ai quali, anteriormente alla commissione del fatto per cui si procede, sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela di interessi lesi dal reato, ..." Qui non è più questione di titolarità degli interessi lesi dal reato, ma di finalità di loro tutela; e si è comunque in presenza di interessi specifici. La partecipazione al processo è quella della persona offesa, purché vi sia il consenso di questa - cui dunque l'ordinamento attribuisce chiaramente una posizione potiore -. *C)* Vi sono, ancora, i soggetti di cui all'art. 61, secondo co. - le organizzazioni sindacali e quelle dei familiari delle vittime - equiparati ai precedenti dalla disposizione in argomento, ma - sembra di doversi ritenere - portatori di interessi non specifici ma generali: le prime per l'ovvio riferimento a tutto ciò che attiene al mondo del lavoro e quindi, di riflesso, all'intera società; e le associazioni dei familiari - escluso un loro precedente riconoscimento di finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, che le farebbe rientrare nella precedente lettera *B)* - per le prevedibili finalizzazioni alla solidarietà tra gli interessati ed all'ottenimento di ogni risarcimento e provvidenza di legge loro dovuta: finalità dunque di carattere generale in relazione alla loro qualità di soggetti lesi, piuttosto che di tutela degli interessi anche (possibilmente) prima della lesione.

D) ancora, vi sono i soggetti titolari di un semplice interesse risarcitorio, collegato alla corrispondente qualità di persona comunque danneggiata dal reato: ai quali è consentita la semplice costituzione di parte civile.

Se questo è il quadro delineato dalle disposizioni in questione - ad un estremo del quale vi è la persona offesa, col massimo delle facoltà, ed all'altro la persona

danneggiata, con la facoltà difensiva finalizzata e limitata al risarcimento - resta da stabilire in quale punto possa fissarsi la posizione dell'INAIL: e dovrà dirsi che la posizione più limitante appare francamente inadeguata rispetto ad una corretta interpretazione.

Infatti, da un lato l'Istituto è portatore di un proprio interesse diretto, che come è noto è l'intero interesse patrimoniale pubblico alla riparazione del danno; ma anche dell'interesse al minor accadimento ed alla riduzione del fenomeno infortunistico: e quindi, in entrambi i casi, di interessi diretti, specifici, pubblici ed esclusivi.

D'altro canto, si è visto che la normativa in discorso (art. 2 legge 123/2007 ed ora art. 61 primo co. D.Lgs. 81/2008) pone l'INAIL in una posizione più favorita - ovviamente, ai fini dello svolgimento della sua funzione pubblica - rispetto ad ogni altra parte civile, compresa la persona offesa. E si dovrebbe dunque concludere che il quadro normativo attuale - considerata anche la rubrica del ripetuto art. 61, riferita ovviamente ad entrambi i commi, e tenuto naturalmente conto della sua limitata valenza interpretativa - vede l'INAIL tra gli Enti rappresentativi propriamente detti, se non addirittura tra le persone offese¹⁸.

È giusto ammettere che la consuetudine degli Uffici Giudiziari attualmente non ci conforta; in ogni caso si deve almeno sottolineare la certezza di una situazione giuridica particolare, rispetto alla quale un rapporto privilegiato con l'Autorità giudiziaria costituisce un ovvio corollario.

3.3. Il momento dell'avviso ex art. 2 Legge 123/2007 e art. 61 D.Lgs. 81 del 2008

Un'ulteriore approfondimento è quello relativo al momento nel quale il pubblico ministero è tenuto alla comunicazione all'INAIL. La norma recita che "In caso di esercizio dell'azione penale (...) il pubblico ministero ne dà immediata notizia ...".

Il momento coincide pertanto con la fine delle indagini preliminari e si pone in corrispondenza temporale con la richiesta di rinvio a giudizio che il pubblico ministero deposita nella cancelleria del giudice ai sensi dell'art. 416 del c.p.p. È infatti in questo momento che l'autorità procedente si determina all'esercizio dell'azione penale.

¹⁸ Proprio in tal senso sembrerebbe orientarsi la Cassazione con la già citata sent. n. 47374/2008, perché vi si afferma, a sostegno bensì dell'ammissibilità, ma con qualche ulteriore implicazione, che "l'art. 61 (del D.Lgs. 81) al comma 1 riproduce integralmente il testo della legge delega e con il comma 2 stabilisce che le organizzazioni sindacali e le associazioni dei familiari delle vittime di infortuni sul lavoro possono esercitare i diritti e le facoltà della persona offesa (...); anche questa disposizione conferma la diversità di posizione che si è voluto riconoscere all'INAIL rispetto agli altri soggetti menzionati nel comma 2.

Per la verità, potrebbe sostenersi che questo adempimento posto a carico del pubblico ministero sia simile (pur nella diversa “direzione”) all’avviso all’indagato della conclusione delle indagini preliminari come previsto dall’art. 415 *bis* del c.p.p.¹⁹.

Come infatti l’avviso all’indagato serve a renderlo edotto dell’inizio dell’azione penale con le comunicazioni delle facoltà previste nell’articolo²⁰, così pure la comunicazione all’INAIL assolve - oltre alla funzione meramente notiziale - anche a quella di consentire l’esercizio dell’eventuale costituzione di parte civile nel processo o la decisione dell’esercizio dell’azione civile avanti al giudice civile come previsto dall’art. 2 in commento.

Se così è allora, stante l’analogia delle disposizioni (pur dirette a soggetti diversi) anche la comunicazione all’INAIL non dovrebbe esser limitata alla semplice *denuntiatio* dell’azione penale da parte del pubblico ministero, ma dovrebbe contenere gli stessi elementi previsti dall’avviso di cui all’art. 415 *bis* del c.p.p.

La “notizia” all’INAIL ai sensi della legge 123 del 2007 dovrebbe contenere:

- la sommaria enunciazione del fatto per il quale si procede, della data e luogo;
- l’indicazione delle norme di legge che si assumono violate;
- l’avvertimento che la documentazione relativa all’indagini espletate è depositata presso la segreteria del pubblico ministero e che vi è la facoltà di prenderne visione ed estrarre copia.

Solo in questo modo si consente una ponderata valutazione all’Ente pubblico circa l’opportunità di provvedere alla costituzione di parte civile, ovvero l’esercizio dell’azione di regresso in un autonomo giudizio civile.

Sotto un diverso profilo, occorre aggiungere che tale ipotesi interpretativa potrebbe essere sostenuta anche dal fatto che le altre “parti” coinvolte nel procedimento come le persone offese, hanno notizia dell’esercizio dell’azione penale in un momento successivo dopo il deposito delle richieste di rinvio a giudizio e del relativo fascicolo effettuata dal pubblico ministero, ed esattamente con la notifica disposta dal giudice ai sensi dell’art. 419 del c.p.p. una volta fissata l’udienza preliminare.

L’“anticipazione” processuale della notizia all’INAIL (al pari a questo punto con quella disposta per l’indagato) non può che spiegarsi anche con un contenuto diverso proprio di tale comunicazione, ferma restando la possibilità (ora prevista per legge) per l’Istituto di provvedere alla costituzione di parte civile dichiarando così di esercitare l’azione di regresso all’interno del procedimento penale.

¹⁹ Articolo inserito dall’art. 17, comma 1, della legge 16 dicembre 1999 n. 479.

²⁰ L’indagato ha facoltà, entro il termine di venti giorni, di presentare memorie, produrre documenti, depositare documentazione relativa ad investigazioni del difensore, chiede al pubblico ministero il compimento di atti di indagine nonché di essere sottoposto ad interrogatorio.

3.4. Esegesi delle nuove norme - Facoltà alternativa. - Possibilità di costituzione nei confronti di imputati diversi dal datore di lavoro. Importanza della citazione del responsabile civile

Altra questione da risolvere è sulla precisa interpretazione della parte finale del nuovo articolo: "... ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso." Si tratta cioè di intendere se l'espressione debba essere considerata un'endiadi - in altre parole: costituzione di parte civile per l'azione di regresso - oppure se i due concetti debbano rimanere separati - l'avviso è finalizzato a che l'INAIL valuti se costituirsi parte civile e a che valuti se e (soprattutto) come, e quando, esperire l'azione di regresso.

Delle due, la seconda impostazione appare la più corretta, per il motivo che, da un lato, sottolinea l'esistenza non dell'obbligo ma della facoltà della costituzione: ciò è doverosamente coerente col generale principio della scelta, da parte di un soggetto, dello strumento processuale più idoneo, secondo la sua insindacabile valutazione, per la tutela dei suoi interessi; la scelta dell'azione in sede giuslavoristica rimane aperta. La contraria interpretazione - cioè la limitazione dell'azionabilità alla sede penale - andrebbe contro tale principio, e produrrebbe una inaccettabile disparità di trattamento rispetto agli altri danneggiati dal reato; tanto più che la rigorosità dei termini per la costituzione, di cui all'art. 79 c.p.p., superato il quale, il diritto non sarebbe più azionabile, produrrebbe una forte limitazione del diritto di difesa.

Potrebbe affermarsi, a favore della contraria interpretazione, che comunque la facoltà di scelta sarebbe salvaguardata dall'aggettivo "eventuale" contenuto nella formulazione in discorso: ma questo non sarebbe sufficiente, perché in ogni caso l'INAIL dovrà valutare vari elementi generali prima di costituirsi (almeno, il valore della causa; l'effettiva spettanza delle prestazioni; un minimo di delibazione sulle probabilità di esito favorevole della lite), e quindi a ciò potrebbe riferirsi l'eventualità voluta dalla legge; a meno che, appunto, di volesse intendere che la costituzione di p.c. sia sostanzialmente obbligatoria per l'ente, ricadendo però in tal modo nelle obiezioni sopra delineate.

Ulteriore problema è se la costituzione di parte civile sia necessariamente limitata al datore di lavoro ed agli altri soggetti sopra indicati, e cioè al regresso vero e proprio come oggi viene inteso, oppure possa estendersi anche ad altri soggetti, imputati nel medesimo processo per i medesimi reati, ma non aventi un rapporto di lavoro diretto con l'infortunato. Il problema potrebbe porsi già per le fattispecie in cui le attività, all'interno del cantiere, sono svolte dalla ditta produttrice in parte direttamente, attraverso propri dipendenti ed in parte attraverso l'appalto ad altre ditte, e quindi con la partecipazione di lavoratori dipendenti da queste ultime; ma bisogna pensare anche a situazioni di collaborazione sostan-

zialmente paritetica senza che vi sia un vero e proprio committente ed uno o più appaltatori e subappaltatori²¹.

La soluzione più corretta appare la seconda, cioè che la costituzione di parte civile dell'INAIL veda la effettiva legittimazione passiva di tutti gli imputati e dei loro rispettivi responsabili civili.

Vi sono una serie di ragioni per affermarlo: oltre a quanto detto sopra, circa la validità generale - e non limitata al regresso - della facoltà di costituzione di parte civile, non vi può non essere una valutazione di economia processuale; vi è il *favor* per la concordanza dei giudicati. Ma soprattutto: quale ragione vi sarebbe per ammettere che la domanda in sede penale valga per alcuni (il datore di lavoro e i soggetti collegati) e non per gli altri, che pur versano nelle medesime condizioni? L'unica obiezione potrebbe rinvenirsi nella diversa struttura tra regresso e surroga (diritto autonomo *ab origine* nel primo, successione nel credito, di tipo particolare, nella seconda), ma è facile ribattere che anche nell'art. 1916 c.c. il diritto dell'assicuratore, una volta manifestata al responsabile civile diviene autonomo.

Non va poi dimenticato che la disciplina del regresso è diretta a facilitare, in qualche modo, la posizione del datore di lavoro, specialmente attraverso la necessità del requisito penalistico, che non sussiste invece per il terzo responsabile in genere: orbene, se si accedesse alla prima interpretazione, si giungerebbe ad affermare che il datore di lavoro condannato penalmente in presenza della parte civile INAIL avrebbe concluso già, in senso a lui negativo, l'iter di accertamento, mentre chi non riveste la qualifica di datore di lavoro, pur condannato penalmente nello stesso processo per concorso nel medesimo reato potrebbe ancora discutere in sede civile sulla sua responsabilità nei confronti della rivalsa INAIL. Soluzione assurda, temperata, o forse impedita, dall'art. 651 c.p.p., primo co., per il quale il giudicato di condanna fa stato, per il condannato, nel giudizio civile di danno: ma allora, che senso ha (se non per la definizione e quantificazione del danno) promuovere (da parte del danneggiato) e consentire (da parte del legislatore) un successivo giudizio civile. Non solo, ma nel caso opposto di assoluzione in sede penale del terzo, sarebbe a questo punto l'INAIL, presente nel processo penale, che potrebbe discuterne il giudicato?

La conclusione che pare dunque la più corretta è che l'INAIL possa costituirsi parte civile nel processo penale, almeno secondo la nuova legge, nei confronti di tutti coloro che vi sono imputati; e dovrà naturalmente, salvo solo alcune differenze della responsabilità civile in senso stretto, accettarne il risultato.

²¹ Il primo caso è compreso, anche se non trattato *ex professo*, nell'ord. 23 dicembre 2005 Trib. Venezia sopra cit.; il secondo caso corrisponde, per esempio, all'infortunio mortale di chi è stato colpito dalla caduta di un pesante traliccio, in cui accanto al responsabile della spedizione e quindi dello stivaggio, datore di lavoro dell'operaio deceduto, vi era il responsabile della gru ed il progettista/realizzatore del sistema di aggancio: tutti imputati penalmente dell'omicidio (fattispecie reale).

Il problema sopra illustrato potrebbe avere, in realtà, un'incidenza non rilevantisima sugli esiti sostanziali del processo, in relazione all'ottenimento, da parte dell'INAIL, di una sentenza di condanna dei responsabili. Può infatti osservarsi che il soggetto imputato nel processo penale non corrisponde all'imprenditore - datore di lavoro come tale, specialmente se di tipo collettivo, ma è invece colui che direttamente - in via di azione o di omissione - ha prodotto l'infortunio o la malattia professionale commettendo reato: e trattasi, spesso, di soggetto diverso dall'imprenditore. In conseguenza di ciò, l'attività difensiva dell'Istituto non si limiterà, il più delle volte, alla costituzione di parte civile, ma dovrà comprendere anche la richiesta e, ove ammessa, la citazione, del responsabile civile²². Ma, poiché è ovvio che tra i responsabili penali vi sia solidarietà nella relativa responsabilità civile al risarcimento del danno, sembra possibile chiedere ed ottenere la citazione di tutti i responsabili civili, proprio in relazione a tale ultima loro qualità, ed anche se estranei al rapporto di lavoro con l'infortunato.

3.5. *Gli effetti dell'avviso del P.M. all'INAIL*

Ulteriore problema da esaminare è quello degli effetti dell'avviso.

Com'è noto, il giudicato penale di assoluzione a seguito di dibattimento fa stato nel giudizio di danno (art. 652 c.p.p.), nei confronti del danneggiato che "... si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile, salvo che il danneggiato dal reato abbia esercitato l'azione in sede civile a norma dell'art. 75, comma 2."

Se questa è la regola, nulla dovendosi osservare per il caso di effettiva partecipazione, sembra che l'avviso di cui all'art. 2 legge 123, abbia l'effetto più immediato di porre l'INAIL in condizione di partecipare al processo: con la conseguenza che la sua mancata costituzione dopo l'avviso gli renderà opponibile - con l'eccezione di cui al secondo comma dell'art. 75²³ - l'assoluzione eventualmente pronunciata.

Ulteriore effetto, per la verità non dell'avviso ma dell'effettiva costituzione di parte civile, riguarderà l'attenuante del risarcimento del danno che vale un terzo

²² Secondo le disposizioni di cui agli artt. 83 e ss. c.p.p. Da notare che la richiesta, e poi la citazione del o dei responsabili civili è opportunamente da rivolgere espressamente e con notifica ad ognuno dei responsabili civili, anche se vi abbiano già provveduto altre parti: infatti, il cd. principio dell'estensione della domanda avvalendosi della dichiarazione fatta da altre parti soffre qualche difficoltà e possibilità di inefficacia.

²³ Per il secondo comma dell'art. 75 c.p.p. "L'azione civile prosegue in sede civile se non è stata trasferita nel processo penale o è stata iniziata quando non è più ammessa la costituzione di parte civile"; ciò fino alla pronuncia di una sentenza penale di primo grado, poiché, se proposta dopo di questa, il processo civile non prosegue ma è sospeso (terzo comma dell'art. 75). Dunque, permane (una certa) autonomia del processo civile rispetto al penale, e comunque gli effetti del giudicato penale sono complessi e specificamente determinati dalla legge (si vedano in tal senso, tra l'altro, gli artt. 651 e 652 c.p.p.). L'approfondimento di questi temi esula dalla presente trattazione, e rimane valida, in via di principio, l'affermazione contenuta nel testo.

della pena e che riveste naturalmente molta importanza per gli imputati: la concessione dell'attenuante dipende naturalmente dall'effettivo risarcimento a favore degli aventi diritto e quindi, in primo luogo, di coloro che hanno proposto la domanda nel processo. Ne deriva che la concessione sarà condizionata anche dal rimborso all'Istituto, che dovrebbe risultarne dunque facilitato. Si è già detto che la trattativa, o la trattazione giudiziaria, comune delle pretese dell'INAIL e dell'infortunato dovrebbe favorire la trasparenza del rapporto anche col danneggiante e risolversi, alla fine anche in qualche possibile alleggerimento della posizione del responsabile.

3.6 Considerazioni sull'operatività del sistema in relazione al segreto istruttorio

Sempre nell'ottica di assicurare all'ente un ruolo non meramente formale nell'ambito del processo penale, un consequenziale momento di riflessione riguarda la possibilità dello stesso di accedere agli atti di indagine preliminare. È evidente infatti l'interesse dell'Istituto a disporre al più presto - e quindi, non solo al momento in cui sorge l'obbligo di avviso, della documentazione che sarà indispensabile nel processo: ciò per evitare gli inconvenienti di carattere pratico derivanti da lungaggini nell'acquisizione delle copie, anche tenuto conto di ritardi - o, talora, assenze - nell'invio dell'avviso.

È noto che, in via generale, gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria (a iniziativa o su delega) sono segreti fino a quando l'indagato non può averne conoscenza e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari (art. 329 comma 1, articoli 405 e 407 c.p.p.). L'obbligo, che riguarda anche i testimoni e le parti private, cessa dal momento in cui la persona sottoposta alle indagini può avere conoscenza dei singoli atti.

Per adeguare la disciplina del segreto alle concrete esigenze delle indagini, la regola generale prevede due eccezioni, praticamente contrapposte: quando è necessario per la prosecuzione delle indagini il pubblico ministero può, in deroga a quanto previsto dall'art. 114 c.p.p. consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi coperti da segreto (art. 329, co. 2 c.p.p.) ovvero disporre il divieto di pubblicazione di singoli atti non più coperti dal segreto o comunque il segreto per singoli atti quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza può ostacolare le indagini riguardanti altre persone (art. 329 co. 3 lett. a, b. c.p.p.).

Tale scelta, che potrà essere funzionale ad esigenze di garanzia, ma principalmente di efficienza investigativa, investe, come detto, la conoscibilità degli atti di indagine da parte dei soggetti processuali (e non).

Il codice di procedura penale prevede, peraltro, che "durante il procedimento e dopo la sua definizione, chiunque vi abbia interesse può ottenere il rilascio a pro-

prie spese di copie, estratti o certificati di singoli atti” (art. 116, comma 1). La norma prosegue disponendo che (secondo comma): “Sulla richiesta procede il pubblico ministero o il giudice che procede al momento della presentazione della domanda, ovvero, dopo la definizione del procedimento, il presidente del collegio o il giudice che ha emesso il provvedimento di archiviazione o la sentenza.” In proposito una recente sentenza della Corte Costituzionale, la n. 336 del 10 ottobre 2008, precisa la portata dell’art. 116 c.p.p., che disciplina il rilascio di copie degli atti processuali.

La suddetta norma, vista congiuntamente all’art. 43 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, non attribuisce - secondo la giurisprudenza di legittimità - un diritto incondizionato alla parte interessata ad ottenere copia degli atti, ma solo una mera possibilità, giacché la richiesta, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, deve essere valutata dal giudice. Tale previsione non avrebbe senso se la parte avesse un diritto pieno al rilascio della copia. Conferma di tale interpretazione viene tratta dal citato art. 43 disp. att. c.p.p., il quale, nel prevedere che l’autorizzazione del giudice non è richiesta nei casi in cui è riconosciuto espressamente al richiedente il diritto al rilascio della copia, esclude implicitamente che esista un diritto generalizzato e incondizionato ad ottenere copia degli atti processuali (in questo senso si erano espresse anche le sezioni unite della Corte di Cassazione, sentenza n. 4 del 1995).

Sulla base di dette disposizioni, quindi, anche l’INAIL può accedere, dietro autorizzazione dell’organo giudiziario procedente, agli atti del procedimento, e tale “accesso” sarà senza dubbio finalizzato al raggiungimento di quegli obiettivi pubblicistici che gli sono affidati *ex lege*. È il caso, sempre in via di esemplificazione, del referto autoptico in caso di infortunio mortale: l’accesso a tale documento permetterà all’ente di valutare se il decesso sia in rapporto causale con l’evento infortunistico o se sia indipendente da esso, con le conseguenti determinazioni in ordine all’indennizzabilità. Attendere la conclusione delle indagini preliminari per avere copia di tale referto significherebbe, invero, una dilazione della tutela assicurativa difficilmente giustificabile.

Le esigenze di tutela e salvaguardia delle investigazioni, che potrebbero astrattamente motivare il diniego in caso di richiesta di altri soggetti quali ad esempio l’indagato, non sembra, quindi, possano efficacemente contrastare la richiesta dell’Istituto, che sono assistite da qualificate esigenze pubblicistiche e solidaristiche. Né, d’altro canto, l’accesso agli atti da parte dell’INAIL sembrerebbe poter arrecare alcun pregiudizio alle esigenze di riservatezza che sono intrinsecamente connaturate allo svolgimento degli atti di indagine.

Del resto, anche la segretezza degli atti di indagine subisce alcune significative deroghe collegate alla volontà del legislatore di assicurare la cooperazione tra organismi istituzionali e la circolazione degli atti tra procedimenti connessi e collegati e, più precisamente: “Fermo quando disposto dall’art. 371, quando è necessario per il compimento delle proprie indagini, il pubblico ministero può

ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'art. 329 c.p.p., copie di atti relativi ad altri procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto..." (art. 117 c.p.p.); o, ancora: "Il Ministro dell'Interno, direttamente o a mezzo di un ufficiale di polizia giudiziaria o del personale della DIA, può ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'art. 329 c.p.p., copie di atti di procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto ritenute indispensabili per la prevenzione dei delitti quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza di reato..." (art. 118 c.p.p.). C'è, inoltre il caso della richiesta di Commissioni parlamentari d'inchiesta istituite legislativamente su particolari argomenti (art. 4 co. 1 legge 19 ottobre 2001 n. 386, fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare ovvero art. 4 co. 1 legge 31 ottobre 2001 n. 399, ciclo dei rifiuti e attività illecite connesse) e, infine, quello degli organi della disciplina sportiva, ai fini della propria competenza funzionale in materia di frodi sportive (art. 2 legge 13 dicembre del 1989 n. 401).

Dal complesso delle osservazioni che precedono sembra derivare che le esigenze di segretezza degli atti svolti nel corso delle indagini preliminari sono, nei confronti dell'INAIL, assai attenuate: pertanto, è auspicabile che il rilascio delle copie all'Istituto sia concesso dai pubblici ministeri con la massima larghezza e fluidità.

Ciò permette, in ultima analisi, all'Istituto di avere un ruolo doppiamente attivo nella fase investigativa, come autorità che fornisce elementi di indagine e come ente legittimato/titolato ad ottenere notizie da quell'indagine stessa.

4. Nuovo concetto dell'azione di regresso dell'INAIL

Dopo le considerazioni svolte su alcuni aspetti della norma in commento, può essere utile una riflessione su come tale norma si ponga all'interno di un lungo cammino fatto dall'ordinamento nella materia delle azioni di responsabilità e risarcimento per gli infortuni sul lavoro e come viene a mutare il ruolo dell'Istituto assicuratore pubblico.

La "contaminazione" tra disciplina civile e penale è sempre stata presente nella materia, non fosse altro per la continua vigenza delle disposizioni di cui all'art. 112 del T.U. 1124 del 1965 (presenti nello stesso tenore letterale anche nelle precedenti legislazioni), che prevedono una disciplina speciale del regime temporale delle azioni recuperatorie dell'Ente (prescrizione o decadenza) e che comunque dipendono dall'esito del procedimento penale²⁴.

²⁴ Sulla questione, ampiamente, v. G. MARANDO, *Responsabilità, danno e rivalsa per gli infortuni su lavoro*, 2003, pag. 215 e seg.

La possibilità che l'azione di regresso venga ora esercitata a mezzo di costituzione di parte civile nel processo penale si comprende meglio se si considera l'evoluzione di questo istituto nel tempo.

Inizialmente infatti - ai sensi degli art. 22 e 23 della legge 17 marzo 1898 n. 90 - tale azione costituiva una azione restitutoria a favore degli Enti che gestivano l'allora assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro (di carattere privato) nei casi nei quali una sentenza penale avesse dichiarato che "il fatto dal quale l'infortunio è derivato costituisce reato d'azione pubblica"²⁵. Si inquadrava pertanto in una eccezione all'interno del rapporto assicurativo del principio secondo il quale l'assicuratore (Ente o cassa) doveva tenere indenne l'assicurato (datore di lavoro) degli eventi coperti da assicurazione obbligatoria²⁶.

Con l'attrazione della copertura degli infortuni sul lavoro da parte di un Ente pubblico nazionale, l'azione di regresso venne meglio inquadrata all'interno del rapporto assicurativo previdenziale legata in maniera indissolubile ai principi di esonero della responsabilità civile del datore di lavoro. L'obbligo assicurativo adempiuto con il pagamento dei premi assicurativi da parte del datore di lavoro fondava da un lato l'esonero dalla responsabilità civile per gli infortuni e dall'altro (nel caso di infortunio derivante da reato perseguibile d'ufficio) l'azione di regresso dell'INAIL.

In quest'ottica l'azione recuperatoria assumeva ancora un aspetto squisitamente "privato" all'interno del rapporto assicurativo datore di lavoro - Ente pubblico. Tant'è che per molto tempo questa argomentazione sarà alla base delle pronunce giudiziarie che escludevano la possibilità di costituirsi parte civile dell'INAIL²⁷. Veniva infatti sostenuto che tale azione spetta all'ente nei confronti del datore di lavoro non tanto come conseguenza del fatto reato quanto piuttosto per l'automatica attivazione di un meccanismo di tutela obbligatorio previsto dalla legge in base al quale l'ente assicurato è obbligato alla erogazione di indennizzi in favore dei lavoratori infortunati²⁸.

Come è noto la concezione dominante in giurisprudenza (sino alla fine degli anni sessanta) era quella che individuava una comune natura derivativa della speciale azione di cui all'art. 10 T.U. 1124 del 1965 da equipararsi a quella surrogatoria prevista in generale dall'art. 1916 cod. civ. in favore di ogni assicuratore²⁹.

Tuttavia sappiamo bene come - per opera della giurisprudenza - l'ambito del regresso si sia espanso notevolmente rispetto alle previsioni del solo ed esclusi-

²⁵ Così dispone espressamente l'art. 22, secondo capoverso della legge 90/1898.

²⁶ La disposizione potrebbe trovare un esempio nella attuali disposizioni previste per l'assicurazione obbligatoria per le responsabilità civili auto nei casi in cui è consentito alla Compagnia assicuratrice - una volta indennizzato il sinistro - di rivalersi nei confronti dell'assicurato (guida senza patente ovvero in stato di ebbrezza).

²⁷ Come si è visto sopra al §2.

²⁸ In questi termini Trib. Caltanissetta 13 gennaio 2004 (in *Giur. Merito*, 2004, 756).

²⁹ V. da ultimo A. DE MATTEIS, S. GIUBBONI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, 2005, pag. 1000.

vo datore di lavoro (o di coloro che egli aveva preposto alla direzione o sorveglianza del lavoro) giungendo a ricomprendervi l'amministratore, il direttore tecnico dell'impresa o i colleghi di lavoro³⁰.

Tale allargamento veniva giustificato ricomprendendo le persone indicate all'interno del medesimo rischio professionale coperto dall'assicurazione infortuni; tutti i soggetti considerati operavano all'interno dell'azienda e partecipavano all'organizzazione del datore di lavoro; così facendo tuttavia veniva implicitamente rimossa l'endiadi regresso - pagamento del premio (solo dunque il datore di lavoro) e si estendeva l'applicazione della norma nei confronti di tutti coloro che erano coinvolti nell'attività rischiosa del datore di lavoro.

L'ulteriore passo avanti viene compiuto ora da quella parte di dottrina più accorta che "ridefinendo" l'istituto del regresso lo applica alla nuova realtà produttiva caratterizzata da fenomeni di progressiva frammentazione del mondo produttivo³¹. Viene sostenuto infatti che nelle nuove tipologie contrattuali previste dal D.Lgs. 10 settembre 2003 n. 276 (in particolare la somministrazione di manodopera) deve essere ripensato il canone interpretativo tradizionale nel caso di infortunio verificato all'interno dell'unità produttiva dell'utilizzatore per violazione della normativa antinfortunistica.

Tale dottrina esclude nel caso concreto che l'azione recuperatoria dell'Istituto debba svolgersi secondo le regole di diritto comune (in senso formale la ditta utilizzatrice non è il datore di lavoro del dipendente spedito presso la sua unità infortunatosi) e propende per la necessità di applicare le disposizioni di cui agli articoli 10 e 11 del T.U. 1124 del 1965 con conseguente applicazione - nei confronti della ditta utilizzatrice - della regola dell'esonero di responsabilità al pari del datore di lavoro formale³².

Medesime conclusioni si giungerebbe nel caso dell'infortunio del collaboratore a progetto a seguito dell'inosservanza delle norme in materia di sicurezza del lavoro nonostante parte del premio assicurativo per gli infortuni sul lavoro sia a carico di quest'ultimo.

Il motivo che spiega tali "deviazioni" è che la regola dell'esonero di responsabilità civile (e della soggezione al regime particolare del regresso di cui agli art. 10 e 11 del T.U. 1124 del 1965) non risiederebbe più (o non solo) nella titolarità formale del rapporto contributivo - assicurativo, bensì deve essere collegato all'obbligo di sicurezza, sicché l'INAIL potrebbe esercitare il regresso, e non la surro-

³⁰ Sentenza Cass. S.U. 16 aprile 1997, n. 3288 che innova rispetto al preesistente indirizzo dato con la sentenza Cass. S.U. 6 maggio 1952, n. 1267.

³¹ Ne parla diffusamente s. PICCININNO, *I "nuovi lavori" e l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in *Argomenti Diritto Lavoro*, 2004, pg. 143 e seg.

³² Beninteso che rimane ferma la possibilità per l'Istituto assicuratore di esperire l'azione di regresso nei confronti dell'impresa somministratrice per la violazione degli obblighi di sicurezza (in particolare di formazione) ad essa riferibili.

ga, nei confronti del soggetto sul quale - indipendentemente dalla qualifica di datore di lavoro - gravino specifici obblighi di prevenzione, per aver inserito il lavoratore nella propria organizzazione lavorativa³³.

Ecco dunque che la parabola del regresso può dirsi compiuta: da azione di tipo contrattuale all'interno del rapporto assicurativo di natura privata (diretta al mero recupero patrimoniale), verso una nuova figura di strumento di prevenzione per il rispetto della normativa di sicurezza negli ambienti di lavoro.

Questo "nuovo ruolo" dell'azione di regresso ben si addice ai compiti che l'INAIL quale Ente pubblico si appresta ad assumere nel campo della prevenzione degli infortuni. Proprio per queste ragioni non può più sostenersi che l'INAIL sia "terzo" rispetto al procedimento penale, né che l'azione di regresso dell'Istituto sia un'azione diversa da quella civile per le restituzioni e il risarcimento del danno da reato previste dall'art. 74 c.p.p. che legittima la costituzione di parte civile³⁴.

Anzi, un esame attento delle conseguenze della normativa in oggetto consente ulteriori valutazioni che mettono l'attenzione su due aspetti forse trascurati nel passato dell'azione di regresso: la sua natura "doverosa" da un lato e la sua natura "pubblica" dall'altro.

Sotto un primo aspetto il nuovo ruolo all'interno degli obblighi di prevenzione e il definitivo affrancamento dall'antica origine nel contratto assicurativo, manifestano la natura doverosa e non discrezionale dell'azione di regresso; non più dunque valutazione legata al mero recupero delle prestazioni erogate³⁵ all'interno del rapporto contributivo - assicurativo ma azione necessaria e doverosa ogni volta che i presupposti per l'esercizio vengano individuati.

Sotto un secondo aspetto, il fondamento nella necessità della prevenzione e la titolarità in capo ad un Ente pubblico ne esalta la funzione "pubblica" non disponibile, facendo concorrere l'INAIL assieme agli altri organismi pubblici (l'autorità giudiziaria, l'autorità di polizia e amministrativa nel campo sanitario ecc.) al complesso di coloro che sono preposti alla prevenzione degli infortuni sul lavoro.

La previsione di cui all'art. 2 della legge 123 del 2007 (con la partecipazione dell'Istituto al procedimento penale) si muove proprio nel segno del cambiamen-

33 Così A. DE MATTEIS, S. GIUBBONI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, 2005, pag. 1018. Questo orientamento dottrinale ha trovato avallo da parte della giurisprudenza di legittimità con le sentenze Cass. Lav., 7 marzo 2008, n. 6212 e Cass. Lav., 28 marzo 2008, n. 8136. Giova precisare che entrambe le sentenze hanno avuto il cons. DE MATTEIS quale estensore.

34 Come già detto in precedenza. Tale tesi risultava recentemente sostenuta da parte della giurisprudenza. Di recente Cass., sez. lav., 25 agosto 2004, n. 16874 (in *Giust. Civ. Mass.*, 2004, 7-8); Cass. sez. lav. 1 marzo 2001, n. 2952 (*Giust. Civ. Mass.*, 2001, 371); Trib. Caltanissetta 13 gennaio 2004 (in *Giur. Merito*, 2004, 756). Per vero le pronunce della Cassazione riportate affermano tale interpretazione al fine di escludere l'applicazione della sospensione necessaria ex art. 295 c.p.c. al giudizio instaurato dall'INAIL nei confronti del datore di lavoro.

35 Il termine "discrezionale" deve intendersi in questo caso compatibilmente con la natura pubblica dell'Istituto.

to dell'istituto del regresso e nella trasformazione che nel tempo ha interessato l'INAIL.

La considerazione finale potrebbe essere che nel campo degli infortuni sul lavoro e malattie professionali lo Stato - ai sensi dell'art. 38 della Cost. - assicura mezzi adeguati alle esigenze di vita attraverso organi ed istituti a ciò predisposti. L'INAIL proprio questo è tenuto a garantire facendo parte - anche finanziariamente - del settore pubblico allargato. Ma allora se così è, nei casi di infortuni sul lavoro determinati da reati commessi in violazione della normativa di sicurezza lo Stato non deve solo garantire la repressione penale con l'azione pubblica attraverso il processo penale, ma deve altresì consentire l'azione "pubblica" per la restituzione delle prestazioni erogate che - alla fine - sono a carico della collettività.

La naturale evoluzione della normativa è quella di considerare l'INAIL uno dei soggetti che istituzionalmente concorre anche nella repressione delle condotte criminose in materia di sicurezza sul lavoro.

5. Alcune fattispecie per la costituzione di parte civile

Un problema di carattere pratico, ma relevantissimo, che si porrà all'Avvocatura dell'INAIL, è quella della concreta possibilità di seguire efficacemente i giudizi penali, il cui numero dal punto di vista dell'Istituto dovrebbe notevolmente aumentare: invece dell'uso precedente di attendere il risultato del processo, vi sarà un presumibilmente grande numero di avvisi delle Procure, corrispondenti alle richieste di rinvio a giudizio; ciò dovrebbe avvenire in tutti i casi di lesioni gravi, anche se non gravissime né in alcun modo eclatanti; senza dire che la stessa attenzione delle Procure per il fenomeno infortunistico è senz'altro destinata ad aumentare.

Difficilmente l'Avvocatura dell'INAIL potrà seguire un così grande numero di processi penali, che si svolgono con udienze di lunga durata ed in luoghi spesso assai distanti tra loro, in assenza di una competenza territoriale centralizzata come nel processo previdenziale³⁶.

Occorre allora definire un criterio per definire in via preferenziale in quali casi intervenire direttamente con la costituzione di parte civile. Orbene, da tutto quanto fin qui si è detto - cioè dell'utilità di tale strumento processuale sia ai fini della ricostruzione dei fatti e quindi dell'accertamento della verità, sia a quella dell'accelerazione dei giudizi - non può che trarsi la conseguenza che occorre interve-

³⁶ Nelle bozze di *Linee per un piano industriale dell'INAIL nel triennio 2008 - 2010* sarebbe previsto anche un tentativo, da esperirsi nei confronti del potere legislativo - probabilmente attraverso una proposta dei vertici dell'Istituto - di ottenere una modifica nella competenza territoriale, proprio ai fini di un minore dispersione territoriale dei processi.

nire là dove vi è una maggior pericolosità sociale del fatto, insieme ad una maggior probabilità di maggior durata delle vicende giudiziarie. E dunque, ad avviso di chi scrive, si dovrebbe privilegiare la costituzione di parte civile:

- a) nei casi più gravi, di morte o lesioni gravissime (con determinazione da adottare in base agli esiti definitivi della lesione; in antiche disposizioni dell'Istituto venivano sottolineati i casi di superamento del 65 % d'inabilità). Deve rilevarsi che il caso di morte è in qualche modo evidenziato dalla nuova legge (art. 12), laddove si prevede l'assunzione di nuovi ispettori del lavoro "Al fine di fronteggiare il fenomeno degli infortuni mortali sul lavoro ...", come obiettivo prioritario.
- b) così pure nei casi di pluralità di infortuni o malattie professionali presso la stessa azienda: che non può non essere indizio di particolare pericolosità, e di incuria prevenzionale³⁷.

Sul piano pratico, non dovrebbe trascurarsi una qualche delibazione sul possibile esito del processo penale (in civile si parla di "probabilità di esito favorevole della lite"). Una situazione estremamente incerta - e quindi, spesso, senza allarme sotto il profilo della tutela sociale -, nella quale anche gli accertamenti dell'Istituto non siano riusciti a fornire alcun contributo di fatto, dovrebbe suggerire soprattutto una prudente attesa.

Tutto ciò per non disperdere le forze disponibili, fatalmente facendole mancare nelle questioni di maggiore importanza.

6. Il senso della legge: l'INAIL per il raggiungimento dei fini dell'ordinamento (fine ultimo: l'eliminazione, o riduzione, degli infortuni sul lavoro), attraverso la collaborazione all'attività della Magistratura

Si è visto come il significato sostanziale della nuova disposizione in esame sia il costituire una particolare collaborazione dell'INAIL al raggiungimento di uno specifico fine dell'ordinamento, e cioè l'eliminazione o meglio riduzione degli infortuni sul lavoro, con particolare riferimento a quelli più gravi.

Si è già detto che ciò avviene in modo rilevante attraverso l'azione di rivalsa ed il suo obiettivo potere deterrente, ma sarebbe riduttivo immaginare soltanto una via privilegiata di acquisizione degli atti penali da parte dell'Istituto, mentre pare particolarmente valutare quali contributi possa fornire l'Istituto alle indagini ed

³⁷ Entrambi questi criteri sono espressi nell'aggiornamento - dicembre 2007 - delle *Linee guida per la trattazione dei casi di RC* emanate dall'Istituto.

all'accertamento dei fatti. Ciò naturalmente a legislazione vigente - in cui com'è noto la vigilanza sulla sicurezza è riservata ad organi diversi dal servizio ispettivo INAIL - e senza tener conto di eventuali innovazioni normative che pur la legge delega non esclude.

6.1. La collaborazione alla Magistratura attraverso gli accertamenti amministrativi

È ovvio che la magistratura può richiedere ed ottenere qualunque elemento già in possesso di qualunque soggetto, pubblico o privato, e quindi a maggior ragione della pubblica amministrazione, ma la gravità del fenomeno infortunistico e tutte le considerazioni precedenti richiedono un particolare impegno comune tra le istituzioni.

Per quanto attiene all'INAIL, occorre ricordare la disposizione fondamentale in tema di accertamenti ispettivi, contenuta nell'art. 19 primo co. del T.U. 1124 del 1965, mai modificata, che così recita.

“Agli effetti della determinazione dei premi dovuti dai datori di lavoro e degli obblighi derivanti all'istituto assicuratore dagli articoli 66 e 67³⁸, il datore di lavoro è tenuto a dare all'Istituto stesso e, per esso, ai suoi dipendenti all'uopo incaricati, le notizie documentate relative alle retribuzioni che debbono servire di base per la liquidazione dei premi di assicurazione, ed a consentire agli incaricati suddetti l'accertamento nella propria azienda, anche nelle ore di lavoro, oltre che delle notizie predette, delle circostanze in cui è avvenuto l'infortunio e di tutte quelle altre occorrenti per la valutazione del rischio”.

Da questa fondamentale disposizione, mai modificata - ed anzi confermata nell'attuale struttura del sistema di vigilanza sul lavoro (v. in proposito quanto si dirà in nota 40) -, deriva la facoltà dell'INAIL di procedere ad accertamenti ispettivi in primo luogo sull'infortunio dal punto di vista assicurativo - infortunistico: si tratta dunque di accertare, ai fini dell'indennizzabilità, la dinamica del fatto anche in relazione all'attività in corso in quel momento: tutti elementi chiaramente indispensabili ai fini dell'erogazione delle prestazioni, ma probabilmente assai utili anche per il pubblico ministero. Deve precisarsi che una tale indagine non deve confondersi con quelle propriamente di polizia giudiziaria che la legge commette ai Settori Prevenzione delle AA.SS.LL. (o, secondo gli ambiti di competenza, ai vigili del fuoco, o agli Ispettori del Lavoro), ma può essere complementare ad esse, in quanto dirette a ricostruire il medesimo accadimento sotto un diverso profilo.

L'art. 19 sopra ricordato consente tuttavia anche ogni indagine sul rapporto di lavoro sotto l'aspetto assicurativo contributivo, e quindi sarà possibile all'INAIL compiere accertamenti in ordine alla ditta datrice di lavoro, proceden-

³⁸ Cioè, degli obblighi relativi all'erogazione delle prestazioni.

do alla precisa identificazione di essa nonché dei suoi legali rappresentanti e degli altri soggetti coinvolti nel sistema sicurezza; sarà naturalmente controllata la situazione contributiva generale, con particolare riferimento alle masse salariali ed ai lavoratori dipendenti denunciati; potrà essere l'occasione per verificare la voce di Tariffa applicata, come pure la situazione prevenzionale - ivi comprendendosi l'identificazione dei soggetti, diversi dal o dai legali rappresentanti -, elemento rilevante ai fini della riduzione del tasso prevista dalle norme tariffarie, ed anche per quanto attiene ad eventuali provvidenze finanziarie ex art. 23 D.Lgs. 38 del 2000; è da notare che - in un sistema di organizzazione del lavoro in cui sempre più frequentemente il ciclo produttivo è suddiviso tra varie imprese, pur anche operanti nel medesimo ambiente di lavoro - l'identificazione del datore di lavoro non dovrebbe limitarsi al rapporto di lavoro dell'infortunato, ma dovrebbe estendersi a quello di tutti i lavoratori presenti nel cantiere, o nello stabilimento, compresi i dipendenti di ditte appaltatrici o subappaltatrici, i lavoratori utilizzati in base a contratti di lavoro atipici, e gli autonomi; nel caso di malattia professionale con lunga esposizione presso varie ditte, si potrebbero coinvolgere anche le altre, presso cui sia stata precedentemente svolta, dall'assicurato - malato, l'attività.

Anche questi elementi, come si vede, sono perfettamente rispondenti all'attuale normativa, oltretutto indispensabili ai fini del controllo della regolarità contributiva: inoltre, sarebbero assai utili anche per il P.M. precedente, per il quale specie la ricostruzione della catena degli appalti è talvolta assai difficoltosa, anche ai fini della contestazione di eventuali reati in materia assicurativa - contributiva. E ciò senza contare l'effetto di vigilanza in genere che risulterebbe - cioè, verrebbe riconosciuto - come puntuale ed assai particolareggiato in caso di infortunio o di malattia professionale grave³⁹.

Resta soltanto da considerare che l'attività d'indagine dell'INAIL dovrà certamente escludere ogni sovrapposizione o conflitto con quella di altri enti a ciò deputati (AA.SS.L., Ispettorati del Lavoro, VV.FF. Ecc.), all'ovvio fine di evitare sprechi di attività o peggio confusioni⁴⁰: dovrà invece indirizzarsi verso l'ac-

³⁹ Sempre ai fini di dimostrazione del rigore dell'attività ispettiva INAIL, è opportuno ricordare che il secondo co. Del citato art. 19 T.U. 1124/1965 prevede per gli ispettori l'obbligo del segreto, in ordine agli elementi dell'attività produttiva acquisiti e non rilevanti ai fini contributivi; e ciò in aggiunta al generale obbligo di riservatezza.

⁴⁰ L'attività ispettiva INAIL come sopra delineata è espressamente prevista dalla legge 124/2004 (art. 6); e la circ. INAIL n. 86/2004 ricorda espressamente la "attività prettamente assicurativa di verifica del rischio ovvero di accertamento su cause e circostanze di eventi tutelati" (ivi, pag. 7, sub *Competenze del personale di vigilanza degli enti previdenziali - Attività di accertamento e controllo in senso stretto*).

Il D.Lgs. 81/2008, attuativo delle deleghe contenute nella legge 123, ha confermato (art. 13) l'attuale ripartizione delle competenze in materia di vigilanza, sia pure "In attesa del complessivo riordino delle competenze ..."; ha inoltre previsto all'art. 9 un notevole rafforzamento dell'efficacia dell'attività ispettiva, attraverso strumenti di coordinamento e di scambio di informazioni delle istituzioni organi a ciò deputate.

V. anche ENNIO DI LUCA, *La vigilanza dell'INAIL*, in *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e di previdenza sociale*, a cura di C.L. MONTICELLI e M. TIRABOSCHI, Giuffrè, pp. 117 e ss.

quisizione di quegli elementi - esemplificativamente sopra cennati - che, per essere assai vicini al patrimonio di cultura e di notizie in possesso dell'ente, possono da questo essere più facilmente ed efficacemente forniti⁴¹.

Sempre nella prospettiva di mettere a disposizione della magistratura questo patrimonio di notizie e di cultura, non si dovranno trascurare, soprattutto nella ricostruzione della dinamica, valutazioni e pareri CONTARP, che ben possono integrare la ricostruzione della dinamica con approfondimenti sulla probabilità di verificazione del sinistro nella situazione considerata. Quest'ultima osservazione potrebbe in realtà aprire un altro fronte operativo, potendosi forse prevedere la nomina di un professionista CONTARP INAIL a consulente del P.M.⁴².

6.2. La collaborazione alla Magistratura attraverso le notizie sanitarie

Sotto un diverso profilo però può svolgersi la collaborazione con la Magistratura: finora il ruolo dell'Istituto nel corso del procedimento penale era quello di soggetto interessato all'esito. Questo al fine di verificare la fondatezza o meno dell'azione di regresso nei confronti del datore di lavoro. I documenti contenuti nel fascicolo penale (in particolare gli atti di indagine compiuti dall'autorità di polizia giudiziaria con l'individuazione dell'eventuale normativa di sicurezza violata o non rispettata) assumevano pertanto importanza per valutare la necessità di intraprendere (o meno) l'azione di regresso.

È ben vero che nel corso del procedimento penale l'Istituto veniva (e viene) spesso interessato da richieste di informazioni da parte dell'autorità procedente relative ai postumi (temporanei o permanenti) a carico dell'infortunato e questo ai fini della valutazione delle conseguenze per la definizione della fattispecie e per l'accertamento della condizione di procedibilità d'ufficio⁴³, tuttavia non è infre-

⁴¹ Quanto è detto nel testo prescinde completamente da ogni implicazione derivante dalla qualificazione dell'Istituto come persona danneggiata oppure come persona offesa (per cui, v. *supra*, testo, n. 3.2). Questa considerazione si fa perché, ad avviso di chi scrive, la collaborazione e le notizie cui si è fatto cenno possono essere fornite indipendentemente dalla qualità assunta dal fornitore; la cosa importante, sempre ad avviso di chi scrive, è la capacità dell'Istituto di integrare validamente l'attività della Magistratura, mettendo a disposizione di essa - in modo effettivo - elementi che forse potrebbero essere acquisiti direttamente dal P.M., ma a prezzo di ulteriore dispendio di attività e fatalmente a scapito della concentrazione sugli aspetti più importanti e squisitamente penalistici dell'indagine e dell'accusa.

⁴² Come prevede l'art. 359 del Codice di Procedura Penale. Deve osservarsi che la legge (art. 9 - 10 D.Lgs. 81/2008) prevede incompatibilità tra le funzioni di vigilanza e di consulenza; ma tale incompatibilità riguarda i singoli funzionari e non sussiste invece tra le attività dell'Ente inteso quale organizzazione pubblica complessa.

⁴³ Il reato di lesioni è punibile a querela della persona offesa salvo i casi di lesioni gravi (malattia o incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per oltre 40 giorni ovvero indebolimento permanente di un organo) o gravissime (malattia insanabile, perdita di un senso, di un arto o dell'uso di un organo o della capacità di procreare ovvero permanente difficoltà alla favella o la deformazione ovvero lo sfregio permanente) - artt. 583 e 590 c.p.

quente che tali richieste siano lasciate all'iniziativa del singolo funzionario di polizia procedente ovvero del magistrato, e non fanno parte di un sistema organico di comunicazione che consenta a tali accertamenti di essere inseriti nel fascicolo d'ufficio.

Capita così che nel fascicolo delle indagini preliminari si trovino (fino alla fine) i soli certificati medici rilasciati all'epoca del primo ricovero presso la struttura sanitaria, senza alcun successivo aggiornamento e questo può comportare (come sovente accertato) che molti procedimenti si chiudano per mancanza di condizione di procedibilità in quanto l'iniziale certificato prevedeva un prognosi minore di 40 giorni, mentre in realtà la guarigione fu molto più lunga oppure l'infortunio abbia cagionato l'indebolimento permanente di un organo.

Tutte le informazioni di carattere medico legale sono detenute dall'INAIL il quale (proprio in relazione alla sua funzione) sottopone l'infortunato ad una serie di accertamenti medico legali necessari all'erogazione delle prestazioni previdenziali. In quanto provenienti da una struttura pubblica dotata di centri medico legali territorialmente distribuiti, tali accertamenti sono dotati di sicura fede e ben potrebbero essere utilizzati nel corso del procedimento penale proprio per accertare quei presupposti di natura medico legale che consentano l'individuazione dell'esatto capo di imputazione ovvero la presenza della condizione di procedibilità.

È ben vero che l'ordinamento prevede per chi esercita una professione sanitaria ed abbia prestato la propria assistenza in casi che possono presentare i caratteri di un delitto per il quale debba procedersi d'ufficio l'obbligo di referto all'autorità giudiziaria o di polizia (art. 365 e 384 c.p., art. 334 c.p.p.), tuttavia l'esperienza insegna che tali disposizioni sono di difficile applicazione e che sovente i sanitari sono in grado di giustificare l'omissione del referto.

Inoltre senza un reale raccordo con l'autorità procedente (pubblico ministero ovvero altro organo di polizia giudiziaria delegato) il mero invio di un numero (probabilmente) rilevante di referti ben poco gioverebbe alla funzionalità ed efficienza delle indagini penali, traducendosi al più in un adempimento burocratico senza ulteriore riscontro.

Diversamente, mediante un'organica (ed organizzata) acquisizione degli accertamenti medico legali effettuati dall'INAIL e relativi alla valutazione dell'astensione dal lavoro e dei postumi permanenti sarebbe possibile, per l'autorità penale procedente, acquisire tutte le informazioni medico legali necessarie alla fattispecie criminosa al fine di accertare la sussistenza delle condizioni di procedibilità da un lato e al fine di individuare l'esatta figura criminale dall'altro.

Questo però potrebbe essere realizzato attraverso lo scambio di informazioni organico tra INAIL ed autorità penale procedente. Per la realizzazione concreta di ciò si renderebbe necessario - con ogni certezza - un ulteriore intervento legislativo, a meno che non si voglia vedere - proprio nell'art. 2 della legge 123 del 2007 - una disposizione che imponga uno scambio di informazioni ulteriore.

Solo così sarebbe possibile una cosciente valutazione dell'autorità giudiziaria e - alla fine - una seria forma di prevenzione nei confronti del fenomeno infortunistico sul lavoro.

RIASSUNTO

Gli Autori considerano in questo articolo alcuni aspetti relativi alla costituzione di parte civile dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul Lavoro (INAIL), introdotto dall'art. 2 della legge n. 123 del 2007 ed ora disciplinato dall'art. 61 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Il lavoro parte dall'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza che ha riguardato l'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL nel recente passato, prima dell'introduzione della norma di cui alla legge 127 del 2007, per poi considerare alcuni aspetti relativi all'interpretazione della novità legislativa.

In primo luogo si considera la situazione dell'Istituto all'interno del processo penale con l'indicazione dei poteri e delle facoltà conseguenti all'intervento nel processo penale dell'INAIL in rapporto anche agli altri soggetti del processo con riguardo anche al problema del segreto istruttorio.

Viene considerato il momento di esercizio dell'azione civile, gli obblighi rimessi al pubblico ministero al fine di rendere effettivo tale diritto, le facoltà e di poteri dell'INAIL una volta costituito in giudizio anche in relazione alla possibilità di chiamare in giudizio il responsabile civile.

Si considereranno inoltre gli effetti della partecipazione dell'INAIL al processo con un approfondimento sul significato che assume l'esercizio del diritto del regresso dell'INAIL nei confronti dei datori di lavoro.

Verranno infine analizzate le ulteriori conseguenze che la normativa impone, con particolare riguardo alla collaborazione con gli organi inquirenti e la magistratura, sia sul piano amministrativo che sul piano medico - legale al fine di contrastare il fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali.

SUMMARY

In this article the Authors consider some aspects connected with the possibility to bring an action for INAIL (National Institute for Accidents during Work) introduced by art 2 of the law 123/2007 and now regulated by art 61 of the legislative decree 81/2008.

This work starts from the analysis of the jurisprudence evolution, that contemplates the admissibility of INAIL as plaintiff in the recent past, before the introduction of the law 127/2007.

In addition the essay considers issues concerning the interpretation on the new legislation.

First the authors analyse the situation of INAIL in the criminal trial, showing powers and faculties resulting from the appearance of INAIL in the criminal proceeding, in relation to the other people attending the trial, with regard to the problem of the preliminary secret.

The article examines the action for damages, the obligation of the Public Prosecutor in order to execute this right, the faculties and powers of INAIL after its appearance in court, also in connection with the possibility to bring up for trial who has the civil liability.

The effects of the appearance of INAIL in the trial will be carefully debated, in special way the meaning of INAIL action for recovery against the employers.

In conclusion, the further consequences imposed by the law will be analysed, focusing on the collaboration between the investigating organs and the magistrature, whether on the administrative level or on the medico-legal one, in order to hinder accidents during work.