

**Luigi La Peccerella**

**Avvocatura Generale INAIL**

**AZIONE DI REGRESSO DELL'INAIL E PROCESSO PENALE.**

***1. La costituzione di parte civile dell'INAIL e la legge n. 123 del 2007***

La costituzione di parte civile dell'INAIL nei processi per i reati di lesioni colpose e di omicidio colposo commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro è stata oggetto di espressa previsione nella legge 3 agosto 2007, n. 123.

L'articolo 2 della citata legge dispone, infatti, 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”*.

La concisa formulazione della norma potrebbe prestarsi ad interpretazioni che, partendo dalla mera scansione letterale, le attribuiscono diversi possibili significati.

Le diverse opzioni ermeneutiche, peraltro, si riducono drasticamente, se si applicano i doverosi canoni della interpretazione sistematica e teleologica, fino a rivelarne l'univoco significato.

***2. La peculiare rilevanza dei reati-presupposto.***

A questo fine, la prima considerazione che si impone riguarda la natura dei reati in relazione ai quali è ammissibile la costituzione di parte civile dell'INAIL.

Non può tralasciarsi di considerare, infatti, che i reati di lesioni colpose o di omicidio colposo, commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, hanno una specifica e separata rilevanza nell'ordinamento, non solo in relazione

a quanto disposto dagli artt. 589 e 590 del codice penale ma anche, da ultimo, in relazione alla legge 3 agosto 2007, n. 123.

L'art. 9 della citata legge, infatti, ha modificato il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, aggiungendo l'articolo 25-septies, che ha esteso la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica ai delitti di cui ai citati articoli 589 e 590, terzo comma, del codice penale, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro.

La peculiare rilevanza dei reati in parola è intimamente connessa ai principi sanciti dalla carta costituzionale.

In particolare, si fa riferimento agli articolo 1 (repubblica fondata sul lavoro), 35 (tutela del lavoro), 38, secondo comma (mezzi adeguati) e 41, secondo comma, (l'iniziativa economica non può arrecare danno alla libertà alla dignità e alla salute).

L'integrità psicofisica dei lavoratori costituisce, quindi, un valore oggetto di tutela costituzionale rafforzata e, perciò, i reati di cui agli artt. 589 e 590 c.p., quando commessi con violazione della normativa sulla prevenzione degli infortuni 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.

### ***3. Le attribuzioni dell'INAIL: in materia di prevenzione ...***

L'INAIL è, appunto, l'Ente strumentale dello Stato deputato a dare concreta attuazione alla tutela privilegiata dell'integrità psicofisica dei lavoratori.

Tra i compiti istituzionali dell'Ente rientrano attività finalizzate a contribuire alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

A norma dell'articolo 8 bis del D.Lgs. n. 626/1994, infatti, l'INAIL organizza corsi di formazione per gli addetti e i responsabili dei servizi di prevenzione e protezione interni o esterni.

Ai sensi dell'articolo 24 del predetto D.Lgs. n. 626/1994, inoltre, sono attribuiti all'INAIL compiti di informazione consulenza e assistenza in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in particolare nei confronti delle imprese artigiane e delle piccole e medie imprese delle rispettive associazioni dei datori di lavoro, anche mediante indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della normativa antinfortunistica.

Il successivo articolo 29 dispone che l'INAIL e l'ISPESL si forniscano reciprocamente i dati relativi agli infortuni ed alle malattie professionali, con la precipua finalità di verificare l'adeguatezza dei sistemi di prevenzione ed assicurativi, e per studiare e proporre soluzioni normative e tecniche atte a ridurre il fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali.

Sempre in materia di prevenzione, l'articolo 23 del D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, 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.

#### ***4. Segue: ... ed in materia di cura, riabilitazione e reinserimento socio-lavorativo.***

All'INAIL, inoltre, sono affidati compiti in materia di cura, riabilitazione e reinserimento socio-lavorativo dei lavoratori infortunati o tecnopatici.

A norma dell'articolo 66 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, infatti, tra le prestazioni garantite dall'INAIL è compresa la fornitura degli apparecchi protesici.

L'art. 12 della legge 11 marzo 1988, n. 67, ha riattribuito all'INAIL la competenza ad erogare prestazioni sanitarie.

L'articolo 2, comma 6, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (confermato dall'art. 2, comma 130, legge 23 dicembre 1996, n. 662) ha riattribuito all'Istituto la competenza a realizzare "centri per la riabilitazione, da destinare prioritariamente agli infortunati sul

lavoro” da gestire direttamente per l’erogazione, con oneri a proprio carico, di prestazioni riabilitative.

A norma dell’articolo 24 del D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, all’INAIL sono attribuiti compiti in materia di riqualificazione professionale e di reinserimento socio-lavorativo degli invalidi del lavoro.

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.

#### ***5. L’INAIL quale garante della salute e sicurezza dei lavoratori.***

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

In quest’ottica, l’erogazione delle prestazioni economiche assume un carattere concettualmente residuale ed, in ogni caso, tali prestazioni sono intimamente connesse al complesso di più articolate prestazioni erogate dall’Istituto, unitariamente finalizzate a dare attuazione al principio costituzionale di tutela della integrità fisica e della personalità morale dei lavoratori.

In conclusione, la finalità istituzionale dell’INAIL è quella di garantire la tutela dell’integrità psico-fisica della persona nell’esercizio della propria attività lavorativa, integrità psicofisica che è il bene offeso dal reato.

A ciò si aggiunga che la funzione, attribuita all’INAIL dalla legge presuppone, per la sua piena attuazione, che i mezzi finanziari non siano assorbiti nella erogazione delle

prestazioni indennitarie in tutti i casi in cui la causa dell'infortunio e/o della malattia professionale sia riconducibile alla responsabilità penale del datore di lavoro.

La violazione della normativa prevenzionale ed il connesso reato di lesioni o omicidio colposo, costituiscono, pertanto, il fatto causativo di una lesione all'interesse istituzionale dell'INAIL a non veder pregiudicata la capacità di realizzazione dei fini di prevenzione degli eventi lesivi e di promozione dei beni che quei reati direttamente coinvolgono, e cioè i beni della vita e dell'integrità psicofisica dei lavoratori, che esigono una tutela rafforzata, che si realizza anche attraverso il riconoscimento della legittimazione dell'INAIL alla costituzione di parte civile nel processo penale.

***6. L'art. 2 della legge n. 123 del 2007: una conferma ... (in relazione alla natura meramente ricognitiva dell'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL)***

Proprio in considerazione delle ragioni di ordine sistematico fin qui riassunte l'articolo 2 della legge n. 123/2007 ha un valore meramente ricognitivo dell'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL, che lo differenzia da precedenti interventi del legislatore con i quali è stata espressamente riconosciuta l'ammissibilità della costituzione di parte civile di enti o associazioni.

Si fa riferimento, ad esempio, alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, con la quale è stato consentito l'intervento nei processi penali relativi ai delitti contro l'allora libertà sessuale ed ai delitti di rapina commessi contro una persona handicappata al difensore civico nonché alle associazioni alle quali risultino iscritte le persone handicappate o i loro familiari.

Ad analoghe finalità rispondevano 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 peraltro rilevato 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 “e ammessa la costituzione di parte civile” o “possono costituirsi parte civile”.

***7. Segue: ... ed una novità (in relazione all'obbligo per il PM di dare immediata notizia all'INAIL dell'esercizio dell'azione penale)***

L' art. 2 della L.n. 123/2007, invece, non ha una valenza costitutiva della ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL, dal momento che esso, pur costituendo una definitiva ed autorevole conferma di detta ammissibilità, ha al riguardo una valenza meramente ricognitiva di una possibilità che preesiste alla norma in ragione di tutti i principi prima richiamati.

Infatti, si legge nell'art. 2 “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.

Peraltro, la norma prosegue con l'espressione “ e dell'azione di regresso” che è appunto l'azione in relazione alla quale è rimessa all'INAIL l'opzione di cui si è sopra detto.

L'elemento di novità introdotto dal citato art. 2 è, peraltro, rinvenibile nella parte in cui la norma introduce l'obbligo per il Pubblico Ministero di dare all'INAIL immediata notizia dell'esercizio dell'azione penale, ai fini di cui si è fin qui detto.

Il suddetto obbligo non risulterebbe coerente con i principi generali dell'ordinamento se non si configurasse l'Istituto come persona offesa o quantomeno persona danneggiata dal reato.

Taluno potrebbe obiettare che, pur essendo indiscutibile l'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL, tuttavia la stesa non può essere finalizzata all'esercizio, nel processo penale, dell'azione di regresso, perché l'erogazione delle prestazioni di legge non costituirebbe danno conseguente al reato.

L'obiezione potrebbe essere argomentata sostenendo che il pagamento di prestazioni assicurative non rappresenta, infatti, un danno derivante all'Istituto per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro come conseguenza di un'eventuale azione penalmente punibile, ma trova la sua esclusiva base giuridica nel rapporto assicurativo sociale legislativamente fondato, nel cui quadro è irrilevante, se l'infortunio sul lavoro è o meno collegato ad un'azione penalmente punibile.

L'affermazione sarebbe in palese contrasto con i principi di diritto affermati dalla Suprema Corte ed icasticamente riassunti nella sentenza 4 novembre 2004, n. 7259, nella quale 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, costituisca conseguenza immediata e diretta del reato.

Pur essendo, invero, obbligatorio e dovuto l'intervento di tutela dell'Istituto anche nei casi in cui l'evento lesivo non sia riconducibile a colpa di terzi, tuttavia, sul piano della causalità materiale, nella concreta fattispecie il suddetto intervento è reso necessario dalla condotta illecita dell'agente che, laddove fosse stata conforme alle prescrizioni normative, non avrebbe causato il danno alla persona ed il conseguente intervento necessario del sistema di tutela a favore della vittima 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 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.

D'altro canto, se è pur vero che un orientamento non recente della Suprema Corte richiedeva per la costituzione di parte civile che il danno fosse la conseguenza immediata e diretta del fatto illecito (Cass. Pen. sez. IV, sentenza 23 maggio 1990, Landini, n. 16823), tuttavia, tale orientamento è stato superato da una successiva e consolidata giurisprudenza della stessa Corte di Cassazione, secondo la quale il "danneggiato" del reato 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, ai fini che ne occupano, è quella "in fatto" regolata dall'art. 40 c.p. (si vedano, oltre alla già citata Cassazione penale, sez. V, 18 novembre 2004, n. 3996, anche Cassazione penale, sez. VI, 4 novembre 2004, n. 7259; Cassazione penale, sez. III, 4 luglio 2002, n. 34310).

Del tutto inconferente, inoltre, sarebbe il richiamo alla non ammissibilità della costituzione di parte civile dell'assicuratore che agisca in surroga ex art. 1916 c.c.

E ciò non soltanto per le radicali differenze, di natura e funzione, tra l'INAIL ed un'impresa di assicurazione, per come risultano dalle caratteristiche della funzione dell'INAIL fin qui sinteticamente esposte, ma anche per l'altrettanto profonda diversità tra l'azione di surrogazione e l'azione di regresso.

L'assicuratore che agisca in surroga ex art. 1916 c.c. si configura, infatti, come successore a titolo particolare del danneggiato e, quindi, non può costituirsi parte civile, essendo tale facoltà consentita al solo successore a titolo universale del danneggiato.

L'azione di regresso dell'INAIL, invece, compete all'Istituto *iure proprio* (per tutte, Cassazione civile, sez. lav., 18 agosto 2004, n. 16141) e il diritto dell'Istituto al

rimborso del costo delle prestazioni erogate trova il suo presupposto, o condizione, proprio nella illiceità della condotta dell'autore del reato.

Tanto è stato, fra l'altro, ribadito dalla Corte Costituzionale, con sentenza n. 372/1988, laddove è precisato che il diritto di regresso dell'INAIL costituisce “*posizione giuridica scaturente direttamente dall'illiceità penale del fatto*”.

## **8. Conclusioni**

Volendo trarre conclusioni coerenti con i principi generali, sembra si possa affermare che la costituzione di parte civile risponda anche all'esigenza di consentire che nella sede penale trovino contestuale soluzione anche le questioni relative alle obbligazioni che sorgono in capo all'imputato in relazione al comportamento illecito costituente reato.

Il limite alle azioni civili esercitabili con la costituzione di parte civile è, peraltro, duplice:

l'obbligazione dell'imputato deve essere intimamente connessa al fatto-reato e l'accertamento del fondamento della pretesa fatta valere dalla parte civile non deve richiedere, oltre alla prova del danno, accertamenti diversi da quelli necessari per l'accertamento del reato.

Il che è, appunto, quanto avviene con la costituzione di parte civile dell'INAIL per esercitare il diritto di regresso, che, come detto, trova la sua fonte ed il suo limite nella illiceità penale del comportamento di colui che ha causato l'evento lesivo.

D'altro canto, la complessiva lettura della L.n. 123/2007 rende evidente che l'Istituto non è stato preso in considerazione dal legislatore in quanto ente esponenziale di diritti e interessi di altri soggetti, bensì in quanto diretto danneggiato dal reato.

L'art. 1 della predetta legge, che contiene delega al governo, indica tra i principi generali della delega, al comma 2, lett. f), n. 5, “ il riconoscimento ad organizzazioni sindacali ed associazioni dei familiari delle vittime della possibilità di esercitare, ai

sensi e per gli effetti di cui agli articoli 91 e 92 del codice di procedura penale, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa, 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”.

Ciò rende evidente che, il Parlamento ha ritenuto di dover rimettere al legislatore delegato la valutazione dell'opportunità e delle modalità dell'intervento, per effetto di una specifica disposizione di legge, dei soggetti di cui al citato art. 1, comma 2, lett. f), comma 5.

Essendo, invece, per quanto fin qui detto, già ammissibile, in base ai principi generali dell'ordinamento, la costituzione di parte civile dell'INAIL quale diretto danneggiato, il legislatore è intervenuto con un articolo immediatamente precettivo, 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.

D'altro canto, non appare privo di significato che la norma di che trattasi sia inserita in una legge, 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.