

## **L'azione di regresso dell'INAIL e la tutela dei lavoratori.**

*(Avv. Giovanni De Luca – Avvocatura INAIL)*

---

### **1 - PREMESSA: le azioni di rivalsa ed il regime di “monopolio” dell'INAIL nella gestione della assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali.**

Con il termine “rivalsa” si definisce in maniera generica l'azione che l'INAIL può esercitare, sussistendone i presupposti di legge, nei confronti dei responsabili di un infortunio o di una malattia professionale per il recupero delle prestazioni erogate al lavoratore assicurato o ai suoi eredi (in caso di evento mortale).

Detta azione assume una denominazione diversa, anche perché diversi sono i presupposti e le forme per il suo esercizio, a seconda dei destinatari dell'azione medesima. Pertanto, l'azione di rivalsa si definirà “**azione di regresso**”, come meglio si vedrà in avanti, quando essa sarà rivolta dall'INAIL nei confronti sia del datore di lavoro e degli altri soggetti a lui direttamente collegati, sia di altri soggetti che anche se non sono i datori di lavoro dell'infortunato hanno contribuito al verificarsi dell'evento dannoso, mentre si definirà “**azione di surroga**” quando essa sarà esercitata, sempre dall'Istituto, contro tutti gli altri soggetti, non compresi tra quelli di cui sopra (in genere responsabili di incidenti stradali, di aggressioni ecc.).

Diversi sono i presupposti di legge previsti per l'esercizio delle due azioni di rivalsa, così come differenti sono i giudici che potranno conoscere i relativi contenziosi: giudice del lavoro per l'azione di regresso, prevista dagli artt. 10 e 11 T.U. 1124/65, e giudice ordinario per l'azione di surroga prevista dagli artt. 1916 cc. e 12 T.U. 1124/65.

Prima però di passare all'esame dell'azione di regresso è opportuno soffermarsi sulla annosa questione attinente il regime di “monopolio” in capo all'INAIL della gestione assicurativa degli infortuni e malattie professionali, al

quale è legata l'azione di regresso, considerato che le domande più frequenti che vengono rivolte (spesso in sede di contenzioso) dai soggetti obbligati a corrispondere i premi assicurativi all'INAIL - ritenuti responsabili dell'infortunio o malattia professionale - sono queste: perché l'assicurazione sugli infortuni e malattie professionali deve essere esercitata solo dall'INAIL? Se devo pagare l'INAIL per quanto quest'ultimo Ente paga all'infortunato, che senso ha assicurarsi presso l'INAIL pagando i premi?

A parte la nota sentenza della Corte Costituzionale che nel 2000 dichiarò non ammissibile il quesito referendario riguardante l'abolizione del monopolio INAIL, una importante risposta è stata fornita dalla **Corte di Giustizia Europea** (sez. 5<sup>a</sup> - 22.1.2002 – proc. C -218.00) nell'ambito del contenzioso tra una ditta bresciana e l'INAIL. La decisione è stata molto chiara: *“L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), in quanto ente incaricato dalla legge della gestione di un regime di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, non è una impresa ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato CE (ora artt. 81 CE e 82 Ce)”*.

Ci si chiedeva da diversi anni se l'attività dell'INAIL fosse da considerare attività economica e se questa poteva essere esercitata anche da assicurazioni private, tant'è che il giudice italiano che ha rimesso la questione alla Corte di Giustizia Europea ha chiesto proprio se la gestione dell'INAIL fosse in contrasto con le norme comunitarie sulla concorrenza e se potesse essere possibile la privatizzazione dell'Istituto medesimo.

La Corte ha fugato ogni dubbio in proposito affermando: a) che il diritto comunitario non limita la competenza degli Stati membri ad organizzare i loro sistemi previdenziali; b) che la copertura dei rischi di infortuni sul lavoro e di malattie professionali rientra nella previdenza sociale che gli stati garantiscono a tutta la popolazione. Conseguentemente, la Corte ha riconosciuto che l'attività dell'INAIL è di natura previdenziale e non tipicamente assicurativa.

Una volta riconosciuto il compito sociale e previdenziale dell'Istituto, non ha alcun senso continuare a sostenere che la copertura dei rischi suddetti può essere gestita anche da imprese assicurative private, che viceversa svolgono attività imprenditoriali a scopo di lucro stando bene attente, come ogni impresa, al rapporto costi/ricavi.

L'INAIL è un ente pubblico non economico che garantisce per legge a tutti i lavoratori assicurati le dovute prestazioni, che – come è noto - vengono erogate automaticamente al verificarsi dell'evento, a prescindere dai contributi versati all'Istituto dai loro datori di lavoro (solo per i lavoratori autonomi le prestazioni sono erogate previa regolarizzazione dei premi, considerato che il lavoratore autonomo che subisce un infortunio o contrae una malattia professionale riveste le due posizioni di datore di lavoro e assicurato). I

contributi e le prestazioni sono stabiliti dallo Stato indipendentemente dai risultati finanziari della gestione assicurativa, per cui non c'è correlazione tra costi e prestazioni, che invece contraddistingue ogni assicurazione privata gestita da imprese.

La Corte di Giustizia Europea – nel citare le precedenti norme comunitarie che hanno definito l'INAIL come Istituto competente per l'applicazione del regime di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per la Repubblica Italiana (Reg. CEE 21.3.1972 nr. 574) - ha di fatto considerato che l'Istituto attua un principio di solidarietà che consiste nel non far corrispondere i contributi al rischio assicurato, il quale, se molto elevato, viene sopportato da tutte le aziende che rientrano nella medesima classe, e anche nella non necessaria corrispondenza tra redditi dell'assicurato e prestazioni, al fine di garantire indennizzi ai lavoratori con redditi bassi. Inoltre, la Corte ha evidenziato che la gestione dell'INAIL è soggetta al controllo dello Stato, sia per quanto riguarda i contributi da far pagare alle imprese, sia per ciò che riguarda le prestazioni da erogare, tant'è che il Ministro competente può respingere le tariffe proposte dall'Istituto indicando a quest'ultimo gli elementi per una riformulazione delle stesse.

Per i suesposti motivi la Corte ha ritenuto che solo l'iscrizione obbligatoria alla gestione assicurativa dell'INAIL può garantire l'equilibrio finanziario dell'Istituto ed il principio solidaristico che è alla base dell'assicurazione sociale.

Prima ancora della suddetta decisione della Corte di Giustizia Europea, la **Corte Costituzionale** (sentenza nr. 405/1999) si pronunciò su una questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 11 D.P.R. 1124/65 con riferimento agli artt. 3, 23, 25, 32, 38 e 41 della Costituzione. Detta questione era stata rimessa alla Corte dal Giudice del Lavoro di Brescia, che aveva ritenuto fondata l'eccezione di una ditta bresciana, nei confronti della quale l'INAIL aveva proposto azione di regresso.

La questione portata innanzi alla Corte Costituzionale era se l'azione di regresso potesse considerarsi "atipica" ed "anacronistica", come scrive il giudice remittente, "in un momento come quello attuale, nel quale bisogna cercare di accrescere le risorse disponibili per lo sviluppo dell'iniziativa imprenditoriale privata.". Sempre secondo il Giudice che accolse l'eccezione della ditta bresciana "Le imprese, in conseguenza della possibilità di vedersi citate dall'INAIL per il rimborso di quanto erogato dall'ente previdenziale in favore del lavoratore infortunato, debbono stipulare delle ulteriori polizze assicurative, col risultato che la sottrazione di risorse economiche, oltre ad essere irrazionale, viola anche l'art. 41 della Costituzione". La tesi della ditta, condivisa dal Pretore, era quella secondo la quale l'istituto del regresso si

traduceva in una violazione del dettato costituzionale “dal momento che il datore di lavoro, oltre a dover sopportare il carico della contribuzione verso l’ente previdenziale, non viene poi a beneficiare dell’esonero, con conseguente duplicazione degli oneri economici”. Inoltre, la ditta lamentava il fatto che : a) in considerazione dell’ampliamento delle possibilità di esperire l’azione di regresso anche in assenza di una sentenza penale di condanna, l’istituto dell’esonero del datore di lavoro si era ridotto eccessivamente; b) con l’azione di regresso l’INAIL procede al recupero immediato delle somme anticipate e anche delle somme che costituiscono la capitalizzazione della rendita “futura ed incerta, che forse l’INAIL non dovrà mai effettivamente pagare”; c) l’azione di regresso non è prevista da altri ordinamenti stranieri che pure hanno un sistema di assicurazione contro gli infortuni. Bisogna premettere che, all’epoca del contenzioso portato avanti la Corte Costituzionale, ancora l’INAIL risarciva il solo danno patrimoniale, per cui il datore di lavoro rimaneva esposto alla domanda di risarcimento dell’infortunato per il danno biologico e morale. Infatti, nelle proprie difese l’INAIL si augurava la pronta approvazione del decreto legislativo in materia di danno biologico (poi conosciuto come d.lgs 38/2000), che avrebbe ridotto sensibilmente la sfera di responsabilità patrimoniale del datore di lavoro verso l’infortunato o suoi eredi.

Già in quella sede l’INAIL formulò le proprie difese chiedendo che la questione venisse dichiarata inammissibile ovvero non fondata, sul presupposto che l’azione di regresso rappresenta il punto di equilibrio imprescindibile per il rispetto delle garanzie di cui all’art. 38 Cost.. Infatti, se da una parte il lavoratore viene indennizzato secondo il principio di automaticità, anche quando il datore di lavoro non sia in regola con il versamento dei contributi assicurativi, dall’altra l’INAIL tutela il datore di lavoro esonerandolo da ogni responsabilità, naturalmente a condizione che la sua condotta non integri gli estremi di un reato perseguibile d’ufficio (come le lesioni colpose che abbiano determinato una malattia superiore ai 40 gg. e/o postumi permanenti e l’omicidio colposo). D’altronde, anche per quanto dedotto sopra a proposito delle caratteristiche dell’INAIL in materia di bilancio e di solidarietà sociale, l’esperibilità dell’azione di regresso è uno strumento necessario per garantire al lavoratore il tempestivo indennizzo attraverso il reperimento delle risorse da parte dell’Ente medesimo.

Orbene, la Corte Costituzionale – nel richiamare alcune precedenti decisioni (sentenze nr. 350/97, nr. 74/81 e nr. 134/71) - ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di cui sopra, posto che *“l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, fondata sul rapporto trilaterale tra lavoratore, datore di lavoro ed ente previdenziale, realizza un contemperamento dei reciproci diritti ed interessi”*. In altri termini, il lavoratore

riceve automaticamente le prestazioni con i limiti previsti dalla legge, il datore di lavoro paga i contributi in cambio dell'esonero dalla responsabilità, l'INAIL paga le prestazioni "agendo in regresso contro i datori di lavoro che siano dalla legge ritenuti responsabili dell'infortunio occorso al lavoratore", per cui "il datore di lavoro è esonerato dalla responsabilità civile soltanto se il suo comportamento non è penalmente sanzionabile; **altrimenti** - prosegue la Corte - **non troverebbe alcuna giustificazione l'esonero medesimo, poiché è primario il dovere del datore di garantire l'incolumità del lavoratore**".

Le tesi della difesa della ditta (comuni del resto a molte altre sostenute dai soggetti convenuti nelle azioni di regresso) e le osservazioni del Giudice di Brescia, secondo le quali verrebbe imposto un doppio onere al datore di lavoro (pagamento dei premi e della rivalsa), non trovano d'accordo i giudici della Corte Costituzionale poiché "l'intervento dell'INAIL non ha altra finalità che quella di favorire il lavoratore, secondo lo spirito dell'art. 38 Cost., anticipando le somme che poi dovranno essere restituite dall'effettivo responsabile (v. sentenza n. 134 del 1971), perché in detta ipotesi il rischio non è coperto dai contributi versati".

A conferma ulteriore di quanto sopra argomentato, la Corte cita le proprie sentenze relative alla pregiudizialità penale (nr. 499/95, 118/86, 102/81, 22/67), che hanno reso possibile, *incidenter tantum*, l'accertamento del fatto/reato da parte del giudice civile, nonostante l'art. 10 T.U. vincolasse inizialmente la responsabilità civile del datore di lavoro al solo caso di sentenza penale di condanna.

Con riferimento alla seconda questione (cioè la pretesa violazione dell'art. 41 Cost.) la Corte afferma che già con precedente sentenza nr. 22 del 1994 la questione era stata affrontata e risolta, poiché "recuperando le somme anticipate, l'INAIL è in condizione di continuare ad indennizzare i lavoratori infortunati quando il datore di lavoro non provvede subito o non è coperto da assicurazione, così salvaguardandosi anche i limiti entro i quali può esercitarsi l'iniziativa economica privata". "In altre parole – continua la Corte – non può esservi contrapposizione tra il meccanismo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro e l'esercizio dell'impresa privata, semmai l'integrazione", poiché "l'esercizio di un'attività imprenditoriale che si traduca in un illecito penale non può essere privo di obblighi risarcitori in sede civile, tanto che l'invocato art. 41 Cost. limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la sicurezza del lavoratore".

La Corte non prende in considerazione l'affermazione della difesa della ditta secondo la quale solo in Italia sussiste l'istituto dell'azione di regresso in capo all'ente assicuratore sociale, ma è facile smentire anche oggi tale circostanza, visto e considerato che anche in altri paesi (come Francia e

Germania) è previsto l'istituto della rivalsa (e comunque, anche se fosse solo in Italia, le ragioni che legittimano tale azione sono fondate alla luce di quanto detto sinora).

Non è possibile, in conclusione, sostenere che l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali possa essere gestita secondo criteri privatistici di impresa, con rinuncia all'istituto del regresso, posto che il lavoro è tutelato dall'ordinamento italiano in misura maggiore rispetto alle altre attività dell'uomo. Basti ricordare le norme che disciplinano il rapporto di lavoro in caso di infortuni in occasione di lavoro (compresi gli infortuni *in itinere*) o malattie professionali rispetto a tutti gli altri eventi accaduti al di fuori di tale occasione (in materia di prestazioni, di periodo di comporto, di visite fiscali).

Nella *Relazione sull'Amministrazione della giustizia italiana nell'anno 2004* il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione, Francesco Favara, alla inaugurazione dell'anno giudiziario 2005, ha riconosciuto il ruolo strategico che svolge l'INAIL su tutto il territorio nazionale in materia di sicurezza sul lavoro e tutela della salute, auspicando sempre più *“l'intervento dell'Istituto nei procedimenti penali per infortuni sul lavoro e malattie professionali e l'esercizio dell'azione di regresso, che costituisce per le aziende un incentivo quanto mai pressante alla prevenzione”*.

Anni prima le Sezioni Unite della Cassazione (sentenza nr. 3288/1997) avevano sostenuto che l'interpretazione più corretta degli articoli 10 e 11 del T.U. - secondo la quale all'INAIL è attribuita l'azione di regresso nei confronti di tutti coloro i quali, nell'ambito del rapporto di lavoro o, più precisamente, nell'ambito del rischio tutelato, abbiano commesso fatti astrattamente configurabili come reati perseguibili d'ufficio dai quali sia derivato il danno - fosse *“del tutto coerente con i fini generali di prevenzione che presiedono alla disciplina, non sottraendo i diretti responsabili del danno all'integrità o alla salute del lavoratore, all'azione di rivalsa dell'Istituto che, almeno per certi aspetti, ha efficacia monitoria persino maggiore dell'eventuale azione spiegata dall'interessato o dai suoi aventi causa, ed anzi costituendo una ulteriore remora alla inosservanza delle norme poste a prevenzione degli infortuni”*.

La possibilità per l'INAIL di costituirsi parte civile nei processi penali che trattano di infortuni e malattie professionali (oramai sancita dal d.lgs 81/08) va nella direzione prospettata dalla Suprema Corte, perché una possibilità del genere viene concessa a chi, come l'INAIL, è preposto alla tutela dei lavoratori, prima, durante e dopo un evento infortunistico. Caratteristiche, queste, non possedute da chi esercita in regime di impresa una assicurazione.

L'esonero totale della responsabilità del datore di lavoro, evidentemente auspicato da chi non è sicuro della propria organizzazione aziendale in materia di sicurezza, priverebbe il lavoratore – che è il destinatario della assicurazione contro gli infortuni sul lavoro – della necessaria tutela, garantendo una ingiustificata impunità ai soggetti responsabili dell'evento illecito.

D'altronde, ad essere esonerati dalla responsabilità prevista dall'art. 10 T.U. sono i datori di lavoro virtuosi che apprestano tutte le misure atte a prevenire situazioni di pericolo per l'incolumità dei lavoratori e che – per questo – non possono essere considerati responsabili dell'evento comunque accaduto (ad esempio, per cause accidentali o da attribuire allo stesso lavoratore o ad altri soggetti terzi).

## **2 – L'azione di regresso: i presupposti.**

Questa azione, come già detto, è disciplinata dagli artt. 10 e 11 D.P.R. 1124/65 e nasce come diritto autonomo dell'INAIL, inquadrato nel rapporto assicurativo tra datore di lavoro e infortunato, per il recupero delle prestazioni previdenziali erogate agli assicurati o agli altri aventi diritto (come gli eredi dei lavoratori deceduti in conseguenza dell'evento infortunistico o malattia professionale).

Competente a decidere il contenzioso, che è di natura previdenziale nonostante l'azione sia di natura sostanzialmente risarcitoria, è solo il Giudice del Lavoro del luogo dove è situata la Sede INAIL che eroga le prestazioni.

L'azione di regresso viene, dunque, esercitata in presenza delle seguenti circostanze: a) un evento infortunistico integrante gli estremi del reato procedibile d'ufficio; b) l'indennizzabilità dell'infortunio o della malattia da parte dell'INAIL e la conseguente erogazione di prestazioni.

Ora, per quanto riguarda l'indennizzabilità dell'evento, la Cassazione ha più volte dichiarato prive di fondamento le doglianze dei responsabili di un infortunio che avevano contestato la qualificazione dell'evento quale infortunio sul lavoro, come invece riconosciuto dall'Istituto, per il principio secondo il quale il responsabile del danno *“non è legittimato ad opporre all'I.N.A.I.L. la insussistenza dei presupposti di fatto considerati dall'Istituto per l'erogazione di una rendita all'infortunato, attenendo tale eccezione al contenuto del rapporto assicurativo, di rilievo pubblicistico, al quale è estraneo il soggetto responsabile dell'evento dannoso”* (sentenza nr. 3667/96, che richiama altre conformi), ciò perché il danneggiante non riceve alcun pregiudizio dall'esercizio del diritto di rivalsa dell'Istituto, in quanto resta fermo il limite del risarcimento da lui dovuto secondo le regole del diritto comune. In effetti, il danno, una volta accaduto l'infortunio, esiste comunque, sia o meno

riconosciuto degno di tutela previdenziale. Si tratterà tutt'al più di suddividere il *quantum* in concreto dovuto tra l'Istituto, che ha corrisposto l'indennizzo, ed il soggetto danneggiato, ove a suo favore residui un danno cd. differenziale. In altri termini, il danneggiante (o la sua eventuale assicurazione privata) pagherà all'INAIL la parte di rivalsa azionata ed al lavoratore la parte residua del danno complessivamente determinato. Peraltro, l'INAIL porta in deduzione dell'aumento di premio le somme riscosse. Né può obiettarsi che l'infortunio farebbe nascere un ingiustificato doppio onere per il datore di lavoro (pagamento dei premi e pagamento del danno), poiché il pagamento del premio all'Istituto avviene in forza di legge ed è obbligatorio, in quanto trattasi di rapporto assicurativo-previdenziale che è disciplinato dalla legge e non dalle parti, come nel contratto, dove le parti possono disporre dei loro diritti senza vincoli di sorta (ciò che accade per i premi, facoltativi, che si pagano ad una qualsiasi assicurazione privata). Il datore di lavoro è obbligato a versare i premi all'INAIL secondo aliquote determinate dalla legge e non negoziabili. Questo basta per non qualificare come "contratto" il rapporto tra INAIL e datore di lavoro, il quale dovrà pagare il danno solo in caso di sua responsabilità nel determinismo dell'incidente, dunque per un titolo di legge diverso da quello che lo obbliga a pagare i premi.

Pertanto, l'atto amministrativo dell'INAIL di riconoscere un evento infortunistico non è censurabile da terzi, posto che, per il noto principio di irrinunciabilità delle prestazioni previdenziali erogate dall'Istituto, neanche l'infortunato potrebbe sottrarsi a tale decisione. Accade, sia pur raramente, che l'infortunato – per avere tutto e subito dall'assicurazione privata dei responsabili dell'evento, anziché la rendita dell'INAIL - decida di "rifiutare", formalmente o implicitamente, le prestazioni dell'Istituto, ignorando che tali prestazioni sono irrinunciabili per legge. Prima ancora dell'INAIL, a far ricordare questo principio fondamentale dell'ordinamento, ci pensa l'assicuratore privato di controparte, il quale – ben sapendo che un infortunio sul lavoro viene indennizzato dall'INAIL – si vedrà bene dal pagare la parte di danno che non gli compete, dopo essersi opportunamente documentato presso il medesimo Ente sulle somme erogate ed erogande, anche perché corre il rischio di pagare due volte lo stesso danno.

Per ciò che concerne l'altro requisito, cioè la qualificazione del fatto come reato procedibile d'ufficio, la regola nel nostro ordinamento è che i reati siano procedibili "d'ufficio", nel senso cioè che è sufficiente, per l'apertura di un procedimento penale, che il PM ne venga a conoscenza con i mezzi previsti dalla legge. Questo perché le fattispecie di reato sono idonee a tutelare beni giuridici di rango "pubblico", sia per la natura del bene tutelato, sia per le modalità della possibile aggressione ad essi, cosicché lo Stato si "riserva" il potere punitivo

esercitandolo a prescindere dalla richiesta dell'interessato, ovvero di colui che ne ha subito materialmente gli effetti dannosi. Solo in alcuni casi, espressamente previsti dal legislatore, la punibilità del reato è rimessa alla richiesta di punizione fatta dalla parte privata che, appunto, ne subisce gli effetti; in questo caso si parla, appunto, di "procedibilità a querela di parte". Denuncia e querela hanno naturalmente diversità di contenuto, di forma e di effetti (i codici, penale e di procedura penale, disciplinano tali fattispecie). Nella materia degli infortuni e delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, sono stabilite, in relazione alla procedibilità dei reati, le seguenti regole:

- i reati di omicidio colposo (art. 589 c.p.p), disastro colposo e delitti colposi di danno (449 c.p.) o di pericolo in genere (450 c.p.), sono procedibili d'ufficio;
- le lesioni colpose (art. 590 c.p.) considerate "gravi" (in relazione all'art. 583, 1° co. c.p.), o "gravissime" (in relazione all'art. 583, 2° co. c.p.), se commesse con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o dell'igiene sul lavoro, o che abbiano determinato una malattia professionale, sono procedibili d'ufficio; l'art. 590 ult. co. c.p. prevede, viceversa, la procedibilità a querela per tutte le lesioni che non rientrino nella doppia condizione suddetta (dunque, le lesioni non gravi o gravissime, cd. "semplici", sono sempre punibili a querela dell'infortunato, mentre quelle gravi o gravissime sono procedibili a querela se non sono state determinate dalla violazione di norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o dell'igiene del lavoro);
- le norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o dell'igiene del lavoro (oggi la maggior parte contenute e sanzionate nel D.Lgs nr. 81/2008, oltre a poche altre norme mantenute in vigore dal legislatore al momento del nuovo T.U.) sono "norme contravvenzionali", la maggior parte delle quali punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, ma sempre perseguibili d'ufficio (sia pure con la speciale procedura disciplinata dagli artt. 19 e segg. del D.Lgs. 758/94), come tutte le contravvenzioni previste dall'ordinamento, per le quali la regola è la procedibilità d'ufficio.

Ne consegue che nella materia degli infortuni e delle malattie professionali l'apertura del procedimento penale avviene ordinariamente d'ufficio; dunque, qualsivoglia notizia di reato — provenga o meno dalla persona offesa da esso — consente l'attivazione dell'indagine per il solo fatto che essa pervenga all'ufficio del Pubblico Ministero.

Accade non di rado che un procedimento penale non venga aperto per mancanza di notizia di reato, perché manca la denuncia dell'infortunio alle autorità competenti (ASL, Carabinieri ecc.) , in genere per fatti non gravi, così come capita che il procedimento venga archiviato per mancanza di querela perché il primo referto medico che accerta le lesioni indica una prognosi inferiore a 40 giorni di malattia (in assenza di altri certificati medici successivi comunque

esistenti, che per varie ragioni non pervengono al P.M.), facendo ritenere non procedibile d'ufficio il reato. In tutti questi casi l'INAIL – ai sensi dell'art. 331 c.p.p. – è obbligato a denunciare i fatti all'autorità giudiziaria competente, comunicando l'eventuale diversa e più grave malattia, spesso accompagnata da postumi permanenti, consentendo così l'apertura (o riapertura) del procedimento penale.

La Legge 24 luglio 2008, n. 125 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante “misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, ha confermato l'inasprimento delle pene previste per le aggravanti in caso di omicidio colposo, introducendo nuove aggravanti anche per il reato di lesioni colpose. Questa legge di conversione ha in pratica modificato il codice penale agli articoli 589 (aumentando la pena massima a sette anni) e 590, con entrata in vigore dal 26.7.2008. È stato poi aggiunto il nuovo articolo 590-bis che riguarda il computo delle circostanze.

In ogni caso, è risaputo da tempo come l'esistenza di un procedimento penale pendente non possa più ostacolare l'azione di regresso dell'Istituto. Infatti, è da circa un ventennio che è stata data al giudice civile la possibilità di accertare *incidenter tantum* il fatto/reato e decidere autonomamente il contenzioso promosso dall'INAIL con l'azione di regresso, indipendentemente dalla pendenza di un procedimento penale (Cass. 28.9.1991 nr.10167, Cass. 27.2.1996 nr. 1501, Cass. 18.8.2000 nr. 10950). Nonostante ciò, nel corso dei giudizi viene spesso e volentieri eccepita dalle parti resistenti la improponibilità/improcedibilità dell'azione di regresso per mancanza del presupposto relativo al giudicato penale di condanna (eccezione che puntualmente viene dichiarata infondata), “dimenticando” che la subordinazione del regresso all'azione penale sino all'inizio degli anni ottanta era solo il frutto della preminenza della giurisdizione penale, che si esprimeva nel diritto speciale (art. 10 T.U. 1124/65) con la necessità di attendere la relativa pronuncia e con gli effetti vincolanti della stessa (che comportava implicitamente l'inevitabile sospensione del processo civile).

Il testo degli artt. 10 e 11 del D.P.R. 1124/65 è stato oggetto, infatti, di numerosi interventi della Corte Costituzionale e della Cassazione, che in parte ne hanno modificato il contenuto. Da una stretta applicazione iniziale (ove si faceva dipendere l'azione di regresso dalla condanna in sede penale del datore di lavoro) si è passati alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle suddette norme nella parte in cui non prevedevano che l'INAIL potesse adire il giudice civile in caso di assoluzione del datore di lavoro, e, man mano (con le successive pronunce), in caso di archiviazione per amnistia, morte del reo (peraltro, per queste sole due ipotesi il termine triennale per proporre il regresso è stato considerato, dalla sentenza a S.U. della Cassazione N. 3288/97, di

decadenza e non di prescrizione), proscioglimento in istruttoria per qualunque motivo, nonché per prescrizione del reato, per oblazione e, in ultimo, anche in caso di sentenza di “patteggiamento” ex art. 444 c.p.p.

Il titolo giuridico della responsabilità del datore di lavoro va individuato nella sentenza come “atto di accertamento” che i fatti da cui deriva l’infortunio costituiscono reato sotto il profilo soggettivo ed oggettivo. Detta sentenza, al contrario dell’accertamento stesso, non è condizione di diritto sostanziale del regresso, costitutiva del diritto dell’INAIL. Ne discende che quest’ultimo diritto non si costituisce in presenza di sentenza penale, ma dall’accertamento della qualificazione di reato dell’illecito da cui è derivato l’infortunio, che può essere effettuato anche dal giudice civile. L’azione di regresso (e, quindi, il diritto dell’INAIL) sorge, in definitiva, con il pagamento delle indennità dovute all’infortunato o ai suoi eredi superstiti, e può essere esercitata anche in corso di procedimento penale di accertamento del fatto/reato (Cass. 8.4.1989 n. 1707).

Sulla scorta di tale orientamento giurisprudenziale la Suprema Corte, in accoglimento del regolamento di competenza proposto dall’INAIL, ha annullato le ordinanze di sospensione del giudizio pronunciate da alcuni giudici di merito sulla base della pretesa pregiudizialità del processo penale rispetto al processo civile iniziato con l’azione di regresso (Cass. 25.8.2004 nr. 16874, Cass. 1.3.2001 nr. 2952). D’altronde, la pregiudiziale penale non opera se non per i casi espressamente previsti dall’art. 75 c.p.p.. Infatti, il vigente Codice di Procedura Penale prevede la possibilità della parte danneggiata di poter trasferire l’azione civile nel processo penale, attraverso la costituzione di parte civile, e viceversa.

L’introduzione della norma (art. 61 del Decreto legislativo n. 81/2008) che consente all’INAIL di esercitare l’azione di regresso mediante la costituzione di parte civile, svuota definitivamente di contenuto il testo dell’art. 10, co. 2, e precisamente il riferimento alla sentenza penale di condanna, che – nella logica delle norme che disciplinano il processo – viene emessa in un momento successivo alla costituzione di parte civile.

### **3 – L’azione di regresso: i soggetti coinvolti.**

L’azione di regresso veniva esperita in passato solo nei confronti del datore di lavoro e dei preposti; dopo la sentenza a S.U. della Cassazione del 16.4.1997 nr. 3288, si è giunti a ricomprendere in tale azione anche l’amministratore, il direttore tecnico e i colleghi di lavoro. Ciò è giustificato dal fatto che ogni soggetto che opera all’interno di un’azienda partecipa all’organizzazione del datore di lavoro ed è coinvolto nell’attività rischiosa di quest’ultimo.

L'azione di regresso dell'INAIL, però, non riguarda solo il rapporto assicurativo, ma anche l'obbligo di sicurezza. A tal proposito giova citare due sentenze della Suprema Corte (nr. 8136/08 e nr. 6212/08, ma ve ne sono altre conformi) che affermano il principio secondo cui: *“ l'azione di regresso proposta dall'INAIL nei confronti del datore di lavoro si estende automaticamente nei confronti dei soggetti responsabili civili dell'infortunio sul lavoro che il datore di lavoro abbia chiamato in causa, quali soggetti responsabili di un comune obbligo di sicurezza gravante su ciascuno di essi, anche se per diverso ruolo professionale, e perciò direttamente responsabili dell'infortunio sul lavoro e dei conseguenti obblighi patrimoniali nei confronti dell'istituto assicuratore”*; tutto ciò *“a prescindere dal titolo contrattuale e dalla tipologia lavorativa che li lega al datore di lavoro”*.

Per quanto riguarda l'azione di regresso esperibile nei confronti della ditta utilizzatrice nei **contratti di somministrazione di manodopera**, le disposizioni di legge in materia (D.lgs 276/03) attribuiscono all'utilizzatore precisi obblighi e poteri nei confronti del prestatore di lavoro. In particolare, l'utilizzatore:

- ha l'obbligo di rimborsare al somministratore gli oneri retributivi e previdenziali effettivamente sostenuti (art. 21, co. 1, lett. i);
- è obbligato in solido con il somministratore a corrispondere al lavoratore il trattamento retributivo e i contributi previdenziali (art. 23, co.3);
- esercita, di norma, il potere direttivo e di controllo, essendo riservato al somministratore solo il potere disciplinare (art. 23, co.7);
- deve osservare, nei confronti del prestatore di lavoro, tutti gli obblighi di protezione previsti nei confronti dei propri dipendenti ed è responsabile per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dalla legge e dai contratti collettivi (art. 23, comma 5).

Inoltre, il tasso di premio da versare all'INAIL viene calcolato sulla base dell'attività svolta dall'impresa utilizzatrice.

Dall'insieme delle suddette norme emerge che l'utilizzatore non può considerarsi “terzo estraneo” al rapporto assicurativo, o più precisamente al rischio lavorativo coperto dall'assicurazione obbligatoria.

Ne discende che l'INAIL, nei confronti dell'utilizzatore, non può agire in rivalsa in base all'azione di diritto comune di cui all'art. 1916 cod. civ. avvalendosi delle presunzioni di colpa di cui al codice civile, ma può esercitare esclusivamente l'azione di regresso di cui agli articoli 10 e 11 del TU. esperibile, come noto, soltanto sul presupposto che il fatto costituisca reato perseguibile d'ufficio.

Tale linea di condotta, già seguita in passato nei casi di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo (o interinale) di cui alla legge n. 196/1997, si

fonda sui principi affermati dalla Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, con la sentenza n. 3288 del 1997, sopra citata.

In questo tipo di contratti, dunque, vi è un'azienda che fornisce manodopera, che è il datore di lavoro formale, che paga i contributi agli Enti previdenziali e lo stipendio al lavoratore, ed una azienda che utilizza il lavoratore, la quale deve rispettare la normativa antinfortunistica posta a tutela dei lavoratori. Tuttavia, al soggetto che fornisce la manodopera spetta l'obbligo di formare ed informare i lavoratori dei rischi connessi alle lavorazioni che andranno a svolgere presso la ditta utilizzatrice, accertandosi della avvenuta formazione prima di inserire detti lavoratori nel reparto produttivo).

Sulla base di quanto sopra esposto, si ritiene che sia il somministratore, in qualità di datore di lavoro, che l'utilizzatore, siano destinatari dell'azione di regresso da parte dell'Istituto nei casi in cui abbiano violato le norme prevenzionali specificamente loro rivolte, rendendosi responsabili dell'evento professionale integrante una ipotesi di reato perseguibile d'ufficio (Circ. INAIL nr. 21 del 12.4.2006).

Identica situazione per i casi di infortuni occorsi a **collaboratori a progetto** per l'inosservanza della normativa in materia di sicurezza del lavoro da parte del soggetto che si avvale della collaborazione (anche se una parte del premio assicurativo INAIL è a carico del suddetto collaboratore).

L'art. 30 del d. lgs. 273/06 ha previsto che "l'ipotesi del **distacco** si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di un altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa".

In questa particolare tipologia di lavoro vi è, da una parte, il datore di lavoro c.d. distaccante, quale titolare del rapporto di lavoro e, dall'altra, il datore di lavoro c.d. distaccatario, cioè colui che effettivamente fruisce della prestazione lavorativa del dipendente distaccato, anche se solo per un determinato periodo di tempo. Per la sussistenza del distacco devono però sussistere due elementi essenziali: la temporaneità e l'interesse del distaccante.

Secondo la più recente giurisprudenza in tema di tutela antinfortunistica nelle esternalizzazioni delle fasi del processo produttivo, ove lavoratori dipendenti di più imprese siano presenti sul medesimo luogo di lavoro, graverà su ciascun datore di lavoro l'obbligo di procedere ad una puntuale informazione sui rischi derivanti dall'opera o dal risultato da realizzare ed a darne le conseguenti istruzioni ed informazioni ai propri dipendenti. Sicuramente quanto detto non vale ad esonerare il distaccatario dall'obbligo di rispettare tutte le prescrizioni dettate dal T.U. 81/08 in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, il tutto a beneficio dei propri dipendenti ma anche dei lavoratori distaccati che si inseriranno nella predetta realtà aziendale. Pertanto, il distaccante, pur privandosi

temporaneamente dell'attività del proprio dipendente dovrà sempre informarlo e formarlo in merito all'attività che lo stesso andrà a svolgere presso il distaccatario. Quest'ultimo, invece, dovrà procedere al puntuale rispetto della normativa antinfortunistica agendo in sinergia con gli altri datori di lavoro, al fine di garantire i lavoratori distaccati.

Considerato che gli aspetti legati alla sicurezza sul lavoro sono a carico del distaccatario, si pone la questione se, in caso di distacco, l'azienda distaccante rimane totalmente esonerata da qualsiasi obbligo di responsabilità. La Corte di Cassazione, sezione lavoro, con sentenza n. 215 dell'11 gennaio 2010, ha deciso che gli obblighi di tutela previsti dalla norma non risultano riferibili, nel caso di distacco, al datore di lavoro distaccante, per non avere quest'ultimo il potere di interferire nell'altrui organizzazione aziendale, e tanto meno nell'assegnazione delle mansioni e nella direzione dei lavoratori impiegati. Secondo la Suprema Corte, non vale osservare che, inserendosi la prestazione di lavoro del dipendente distaccato nell'organizzazione aziendale del terzo, spetta a quest'ultimo l'esercizio dei poteri funzionali alla realizzazione del corretto ed utile adempimento, poichè il distacco del dipendente non spezza il collegamento fra l'interesse organizzativo del datore di lavoro distaccante e l'esecuzione della prestazione presso un soggetto terzo, con conseguente permanenza del criterio obiettivo di allocazione dei rischi connesso alla responsabilità di impresa, per come previsto dall'art. 2049 c.c.. Ciò perché i danni cagionati dal dipendente sono posti a carico dell'impresa, come componente dei costi di questa. Dunque, se alla base del distacco è riscontrabile uno specifico interesse organizzativo del datore di lavoro, non appare dubitabile che pure tale vicenda è riconducibile alla sfera del rischio di impresa dell'imprenditore-datore di lavoro. Conseguentemente, la società distaccante non può ritenersi esente da responsabilità se ha omesso di porre in essere le verifiche indispensabili ad accertare l'esistenza di un ambiente lavorativo sicuro.

Sempre in base ai principi dettati dalla Suprema Corte con la già citata sentenza nr. 3288/97 l'INAIL, nei confronti del distaccatario non può agire in rivalsa in base all'azione di diritto comune di cui all'art. 1916 c.c., avvalendosi delle presunzioni di colpa di cui al codice civile, ma può esercitare esclusivamente l'azione di regresso di cui agli artt. 10 e 11 T.U.. E' indiscutibile, infatti, che il distaccatario sia da considerare, di norma, il soggetto responsabile della direzione e sorveglianza del lavoro e della sicurezza dei lavoratori distaccati e, pertanto, assimilabile ai soggetti elencati dal comma 3 dell'art. 10 T.U., per cui sia il distaccante, in qualità di datore di lavoro, che il distaccatario, sono destinatari dell'azione di regresso da parte dell'Istituto nei casi in cui questi abbiano violato le norme prevenzionali specificamente loro rivolte, rendendosi

responsabili dell'evento professionale integrante una ipotesi di reato perseguibile d'ufficio (Circ. INAIL nr. 39/2005).

Come si può agevolmente notare in tutti i casi esaminati, l'azione di regresso, da azione di natura contrattuale posta a base del rapporto contributivo-assicurativo, diventa strumento di prevenzione e di lotta nei confronti di chi non rispetta le norme poste in materia antinfortunistica.

#### **4 – L'azione di regresso ed il concorso di colpa del lavoratore.**

Ai sensi della norma contenuta nell'art. 2087 c.c. e della normativa specifica antinfortunistica, il datore di lavoro in generale (inteso nel senso sopra specificato) ed ogni soggetto che riveste una posizione di garanzia è destinatario delle norme antinfortunistiche proprio per evitare che il lavoratore compia scelte irrazionali che, se effettuate, possono pregiudicare la propria e l'altrui integrità fisica. Questi soggetti, pertanto, sono tenuti a garantire la sicurezza dello svolgimento del lavoro senza potersi limitare ad impartire le direttive da seguire, poichè sono anche tenuti a controllare - con prudente e continua attenzione - che dette direttive vengano scrupolosamente osservate. Inoltre, devono attuare le cautele antinfortunistiche in funzione dell'ambiente di lavoro nel suo complesso e non delle specifiche mansioni di ogni singolo lavoratore, rientrando nell' *id plerumque accidit* la circostanza che i lavoratori, sia pure per imprudenza e negligenza, si muovano nell'ambito di esso, anche al di fuori del posto predeterminato ed in maniera occasionale, e che altri soggetti vengano a trovarsi in situazioni di pericolo causate dalla mancata adozione dei presidi previsti dalla legge (Cass. 29.1.1990 nr. 1031 – nello stesso senso Cass. nr. 13251/2005). Ciò in aderenza al principio in forza del quale, da un lato il rischio ambientale deve essere coperto a cura di chi organizza il lavoro, e, dall'altro, chiunque possa incorrere in tale rischio deve ritenersi destinatario di adeguata protezione (Cass. 7.7.1993 nr. 6686). Spesso la condotta dell'infortunato non integra il requisito della eccezionalità, imprevedibilità ed esorbitanza dal procedimento lavorativo tale da escludere la responsabilità penale e civile del datore di lavoro e degli altri soggetti suindicati. Tale comportamento rientra, infatti, nell'ipotesi in cui “la irrazionalità della condotta del dipendente sia controllabile, pensabile in anticipo, risolvendosi nel fare l'esatto contrario di quel che si dovrebbe fare per non incorrere in infortuni” (Cass. 30.9.1993 nr. 8962; in tal senso anche Cass. nr. 46557/2004).

La Corte di Cassazione con la sentenza 22.7.2002 nr. 10706 (conformemente alle altre decisioni dello stesso genere) ha affermato il principio secondo cui: “*il datore di lavoro, nel caso in cui venga accertata la violazione delle norme poste a tutela dell'integrità fisica del lavoratore, non può invocare il*

*concorso di colpa del lavoratore*”, avendo il medesimo datore di lavoro il dovere di proteggere l’incolumità del suo dipendente “*nonostante la sua eventuale imprudenza o negligenza, la quale viene ad assumere solo l’efficacia di mera occasione o modalità dell’iter produttivo dell’evento*”. Tutto l’insegnamento della Suprema Corte è, dunque, nel senso di ritenere il datore di lavoro esclusivo responsabile dell’infortunio, senza poter invocare il concorso di colpa del lavoratore (Cass. N. 6235/2001, Cass. N. 6993/1998, Cass. N. 9002/2000).

## **5 - L’onere della prova nelle azioni di regresso dell’INAIL.**

La Cassazione (sentenza nr. 10529 del 23.4.2008) ha voluto estendere all’azione di regresso dell’INAIL il principio valido per il lavoratore che agisce, nei confronti del proprio datore di lavoro, per il riconoscimento del danno da infortunio sul lavoro.

In particolare, la Suprema Corte, ha ribadito che “*la responsabilità del datore di lavoro ex art. 2087 c.c è di carattere contrattuale*”, perché il contenuto del contratto individuale di lavoro risulta integrato per legge, ai sensi dell’art. 1374 c.c., dalla disposizione che impone l’obbligo di sicurezza e lo inserisce nel sinallagma contrattuale. Pertanto, nella domanda di danni da infortunio sul lavoro, la ripartizione dell’onere probatorio segue lo schema dell’art. 1218 c.c. sull’inadempimento delle obbligazioni. Il lavoratore che agisce per il riconoscimento del danno differenziale deve, quindi, dimostrare: l’esistenza dell’obbligazione lavorativa, la sussistenza del danno e il nesso causale fra la prestazione e l’infortunio occorsogli; al datore spetta provare che il danno è dipeso da una causa non imputabile a lui e che sono state predisposte tutte le misure di sicurezza per evitare il danno (Cass. 14.4.2008 nr. 9817).

Orbene, la Corte ha esteso tale principio anche alla domanda di regresso dell’INAIL affermando testualmente che “*la responsabilità del datore di lavoro ex art. 2087 c.c., è di carattere contrattuale, perchè il contenuto del contratto individuale di lavoro risulta integrato per legge (ai sensi dell’art. 1374 c.c.) dalla disposizione che impone l’obbligo di sicurezza e lo inserisce nel sinallagma contrattuale. Ne consegue che il riparto degli oneri probatori nella domanda di danno da infortunio sul lavoro si pone negli stessi termini che nell’art. 1218 c.c., sull’inadempimento delle obbligazioni; da ciò discende che il lavoratore che agisca per il riconoscimento del danno da infortunio sul lavoro, o l’Istituto assicuratore che agisca in via di regresso, deve allegare e provare la esistenza dell’obbligazione lavorativa, del danno, ed il nesso causale di questo con la*

*prestazione, mentre il datore di lavoro deve provare che il danno è dipeso da causa a lui non imputabile, e cioè di avere adempiuto al suo obbligo di sicurezza, apprestando tutte le misure per evitare il danno”.*

## **6 – Prescrizione e decadenza dell’azione di regresso.**

Posto che l’art. 112 D.P.R. 1124/65 prevede un termine triennale per l’esercizio dell’azione di regresso dell’INAIL, le questioni sono sostanzialmente due: quando il termine triennale previsto dall’art. 112 T.U. può dirsi di decadenza e quando di prescrizione? Da quale momento questo termine inizia a decorrere?

La giurisprudenza di legittimità in passato è stata spesso altalenante su questi temi. Però, alla luce delle decisioni di seguito citate – possono dirsi consolidati alcuni principi fondamentali. In particolare:

- a) quando il giudice penale, qualunque sia la sua decisione finale, entra nel merito dei fatti ai fini dell’accertamento della eventuale responsabilità degli imputati (in particolare, nelle sentenze di condanna, di assoluzione, di “patteggiamento” ex art. 444 c.p.p. sia pur con riferimento all’art 129 c.p.p., o a seguito di giudizio abbreviato) il termine è di prescrizione, dunque suscettibile di interruzione;
- b) nei rimanenti casi, laddove il giudice penale dovesse pronunciare una decisione di non doversi procedere per prescrizione, per amnistia, per estinzione del reato per morte del reo o qualunque altra causa di non doversi procedere, senza entrare nel merito dei fatti, allora il termine è di decadenza.

Per ciò che riguarda il termine iniziale, in genere questo decorre dalla data di passaggio in giudicato della sentenza penale. Viceversa, nei casi di mancata apertura di un procedimento penale, il termine inizia a decorrere dalla data di prescrizione del reato (secondo una giurisprudenza che sembrava consolidata) o, secondo, una recente sentenza della Cassazione (nr.5134/11), dalla liquidazione dell’indennizzo.

Con la sentenza nr. 5947 del 5.3.2008, la Suprema Corte, Sez. Lavoro, ha stabilito che *“In tema di infortunio sul lavoro per il quale sia stata esercitata l’azione penale, ove il relativo processo si sia concluso con sentenza di non doversi procedere, il termine triennale di decadenza previsto per l’esercizio dell’azione di regresso dell’Inail, di cui all’art. 112 del d.P.R. n. 1124 del 1965, decorre dalla data del passaggio in giudicato della sentenza penale e non dalla mera emanazione della sentenza, non essendovi stato un accertamento dei fatti-reato da parte del giudice penale.* Secondo la Cassazione, infatti, il [D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 112](#), comma ultimo, disciplina due fattispecie diverse

(previste quando esisteva la pregiudizialità penale): la prima è caratterizzata dalla mancanza di un accertamento del fatto-reato da parte del giudice penale (come nel caso di proscoglimento per prescrizione), la seconda, invece, dall'esistenza di tale accertamento con sentenza penale di condanna. Per cui, sempre secondo la Suprema Corte, *“l'azione di regresso dell'I.N.A.I.L. soggiace, nella prima ipotesi (ai sensi della prima parte dell'ultimo comma dell'art. 112 su richiamato) al termine triennale di decadenza che (insuscettibile di interruzione) decorre dalla data della sentenza penale di non doversi procedere, e cioè dal momento del suo passaggio in giudicato (Cass. S.U. n. 3288/1997, paragrafo (e) della motivazione nella parte conclusiva; Cass. 6 settembre 2000 n. 11722) o, il che è lo stesso, da quando essa è divenuta irrevocabile (Cass. 12 ottobre 1998 n. 10097). La decisione impugnata ha invece illegittimamente computato, ai fini del calcolo del termine decadenziale nei riguardi dell'azione di regresso dell'INAIL, non la data di formazione del giudicato, ma quella della emanazione della decisione in sede penale”*.

Merita di essere citata anche la sentenza della Cassazione, sez. lav., nr. 10950 del 18.8.2000, laddove, nell'evidenziare ancora una volta la possibilità di accertamento in sede civile del fatto/reato, con richiamo alle sentenze della Corte costituzionale in materia ( n. 102 del 1981, n. 118 del 1986 e n. 372 del 1988), si sostiene che *“divenendo l'Inail titolare del credito alla rivalsa per effetto del solo verificarsi del fatto, il termine triennale per proporre l'azione - che è di prescrizione quando vi è stato l'accertamento giudiziale in sede penale ed è, invece, di decadenza quando tale accertamento è mancato in detta sede - non decorre più necessariamente (come accadeva nel quadro normativo antecedente alle citate pronunce della Corte costituzionale) dalla sentenza penale sul fatto-reato da cui è derivato l'infortunio, ma decorre dalla definizione del procedimento penale solo quando tale procedimento sia stato iniziato, mentre negli altri casi decorre dal giorno in cui l'Istituto ha richiesto il risarcimento all'assicurato o ha promosso contro di questo l'azione”*.

A proposito della sentenza di assoluzione, con la quale indubbiamente si accerta un fatto (sia pur negando la responsabilità degli imputati), così come avviene nelle sentenze di condanna, la Cassazione ebbe modo di pronunciarsi nel 1995 (sentenza nr. 12185/95, Sez. Lav.) sostenendo che l'azione di regresso *“è soggetta non a decadenza ma a prescrizione, e quest'ultima comincia a decorrere dalla conclusione del giudizio penale, benché l'Inail, in caso di sua mancata partecipazione allo stesso giudizio, possa esercitare in sede civile il diritto di regresso anche (come nella specie) in caso di pronuncia di sentenza di assoluzione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale 19 giugno 1981 n. 102”*. Non mancano i casi, infatti, di azioni di regresso esperite nonostante sentenze di assoluzione (non opponibili all'INAIL, per la sua mancata

partecipazione al processo penale) o anche archiviazioni e proscioglimenti per ritenuta assenza di responsabilità degli imputati da parte del giudice penale, considerata la possibilità di dimostrare dinanzi al giudice del lavoro competente la colpa di questi soggetti, erroneamente esclusa in sede penale.

Invece, con riferimento alle ipotesi di mancata instaurazione di procedimento penale a seguito di evento infortunistico, la Suprema Corte, con sentenza nr. 968 del 21.1.2004 della sez. lavoro, afferma il principio secondo il quale *“il termine di prescrizione (o decadenza) dell'azione di regresso esercitata dall'INAIL, di cui all'art. 112 cit., decorre, non già dalla data dell'infortunio, bensì dalla data della prescrizione del reato imputabile al datore di lavoro o al suo dipendente, al cui accertamento dovrà provvedere autonomamente il giudice civile”*. L'INAIL aveva sostenuto, nel relativo giudizio, che nel caso in cui l'azione penale non sia stata iniziata, compreso il caso in cui non sia stato neppure aperto il procedimento penale, il termine triennale di cui all'art. 112 per l'azione di rivalsa decorresse dalla data di estinzione, per prescrizione o per altra causa, del reato configurabile, poichè la mancata comunicazione della *notitia criminis* al giudice penale non escludeva la pregiudiziale penale, permanendo per i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio l'obbligo di denuncia al P.M. (art. 331 c.p.p., come del resto avviene da parte dell'INAIL nei casi di accertata assenza di notizia di reato); infatti, quando si verifica una causa estintiva del reato prima che il giudice penale sia stato investito della cognizione dell'infortunio, la prescrizione decorre dalla data della causa estintiva in applicazione analogica della disciplina prevista dall'art. 2947 cod. civ., poichè non opera il principio della necessaria pregiudizialità del procedimento penale, visto che all'accertamento del reato e della responsabilità penale del datore di lavoro o del suo incaricato può provvedere in via incidentale il giudice civile.

Nei casi di responsabilità solidale conseguente alla attribuzione di responsabilità a carico di più soggetti, la Cassazione ha ritenuto, poi, che *“con riferimento all'azione di regresso dell'Inail nei confronti della società datrice di lavoro del dipendente infortunato, qualora il giudice civile ha accertato "incidenter tantum" la responsabilità solidale di tutti i responsabili dell'infortunio (nel caso di specie l'amministratore unico e il capocantiere, anch'egli lavoratore subordinato, oltre al direttore dei lavori), la prescrizione dell'azione - decorrente dalla sentenza penale irrevocabile, ex art. 112, del d.P.R. n. 1124 del 1965 - è interrotta anche nei confronti della società dall'atto interruttivo pervenuto ad uno degli obbligati solidali (nella specie al capocantiere) ai sensi dell'art. 1310 c.c., restando irrilevante che il soggetto cui l'atto interruttivo è pervenuto sia stato prosciolto per prescrizione del reato e che sia rimasto estraneo al processo civile (Cass., sez. lav., nr. 7294 del 16.4.2004)*.

Per completezza di discorso, tenendo distinto il momento iniziale dal quale far decorrere la prescrizione dell'azione di regresso (visto che il diritto di rivalsa sorge con il pagamento delle prestazioni e con la conseguente richiesta di rimborso ai soggetti ritenuti responsabili dell'evento) da quello dal quale decorre la prescrizione del reato, occorre evidenziare che, mentre nei casi di infortunio, il momento consumativo del reato coincide con l'avvenuta lesione o con la morte del lavoratore, nei casi di malattia professionale, eziologicamente connessa a fattori determinanti una evoluzione nel tempo (come ad esempio i tumori polmonari da amianto), *“il momento consumativo del delitto di lesione personale colposa non è quello in cui sia venuto meno il comportamento del responsabile, bensì quello dell'insorgenza della malattia prodotta dalle lesioni, sicché ai fini della prescrizione il "dies commissi delicti" deve essere retrodatato al momento in cui risulti la malattia in fieri, anche se non stabilizzata”* (Cass. Pen. nr. 37432 del 2.10.2003 e altre conformi).

#### **7 – L'azione di regresso: il quantum debeatur.**

La giurisprudenza di legittimità, alla quale fanno riferimento anche i giudici penali (nei processi ove l'INAIL è costituito parte civile) ha sempre ritenuto che: *“Nel giudizio di regresso intentato nei confronti del datore di lavoro, l'ente previdenziale può fornire prova della congruità dell'indennità corrisposta al lavoratore attraverso attestazione resa dal direttore della sede erogatrice: infatti, poiché l'Istituto svolge la sua azione attraverso atti emanati a conclusione di procedimenti amministrativi, tali atti sono assistiti dalla presunzione di legittimità propria di tutti gli atti amministrativi, che può venir meno solo di fronte a contestazioni precise e puntuali che individuino il vizio da cui l'atto in considerazione sarebbe affetto e offrano contestualmente di provarne il fondamento”* (Cass. civ., sez. Lav., 15.10.2007, n. 21540). Inoltre (in punto di voci di danno liquidabile): *“all'INAIL., che agisca in regresso nei confronti del datore di lavoro responsabile dell'infortunio indennizzato dall'istituto, va riconosciuto non solo l'importo di denaro pari al valore capitale attuale della rendita, ma anche l'ammontare dei ratei della rendita stessa in precedenza versata”* (Cass. civ., sez. Lav., 24.10.1991, n. 11296; Cass. civ., sez. Lav., 6.11.1995, n. 11552).

Accade sempre più spesso, infatti, che i giudici penali, anziché decidere che il risarcimento del danno dovuto all'INAIL sia liquidabile in “separata sede” o “separato giudizio”, liquidino direttamente detto danno attribuendo all'Ente l'importo indicato nell'attestazione di credito prodotta nel processo.

La medesima giurisprudenza (Cassazione nr. 5909/2003) insegna, altresì, che il credito di regresso dell'INAIL ha natura di credito di valore, che va

pertanto liquidato d'ufficio all'attualità, per cui sulle somme già erogate spetterà il cumulo tra rivalutazione e interessi, secondo il noto criterio di cui alla sentenza Cass. 1712/1995, da calcolarsi fino alla liquidazione del danno da parte del giudice: da quest'ultimo momento al saldo, invece, poiché il risarcimento liquidato in sentenza si trasforma in credito di valuta, spetteranno solo gli interessi legali.

A seguito dei miglioramenti di legge relativi al valor capitale della eventuale rendita (erogata al lavoratore o suoi eredi) che intervengono annualmente con Decreto Ministeriale avviene poi una modificazione del *petitum* rispetto a quello risultante dall'atto introduttivo del giudizio di regresso o surroga, nonché dall'atto di costituzione di parte civile, in quanto i miglioramenti di rendita possono essere richiesti dall'INAIL in ogni fase e stato del procedimento non costituendo nuova domanda (Cass. n. 1702 del 17.2.1987, Cass. n. 2334 del 21.3.1990 e successive conformi); per cui la domanda inizialmente formulata dall'INAIL può essere così aumentata in corso di giudizio.

Come è noto, al verificarsi di un infortunio o malattia professionale, l'INAIL, oltre l'indennità per l'inabilità temporanea e le altre spese che si dovessero ritenere necessarie per cure, protesi e riabilitazioni, eroga all'infortunato – ai sensi del D.Lgs 38/2000 – il danno biologico per postumi permanenti superiori alla franchigia del 5% e sino al 15%, nonché – ma solo dal 16% in poi (sino al 100%)- il danno patrimoniale attraverso una rendita mensile capitalizzata. Agli eredi superstiti del lavoratore deceduto l'Istituto eroga invece la rendita mensile e l'assegno funerario.

Naturalmente, l'infortunato o suoi eredi non possono percepire un doppio risarcimento (indennizzo INAIL e risarcimento dal danneggiante), per cui questi possono chiedere ai responsabili del danno solo il cd. danno differenziale, cioè il danno che risulta applicando le tabelle civilistiche in uso ai vari Tribunali d'Italia (fino a quando non ci sarà un'unica tabella nazionale alla quale fare riferimento), detratto quanto versato dall'Istituto.

Purtroppo, avviene molto frequentemente che nei giudizi promossi dagli infortunati (o loro eredi) questi chiedano al responsabile del fatto l'intero danno senza tener conto delle prestazioni già erogate dall'Istituto.

Trattandosi di infortunio sul lavoro, le parti convenute nel giudizio - che hanno tutto l'interesse a limitare le richieste risarcitorie del lavoratore al solo danno differenziale e morale – sono così costrette a chiedere al Giudice di ordinare la chiamata in causa dell'INAIL o anche l'acquisizione di atti presso lo stesso Istituto, onde reperire informazioni sulle prestazioni erogate.

## **8 - La costituzione di parte civile dell'INAIL nei processi penali.**

La legittimazione dell'INAIL alla costituzione di parte civile nei processi penali che trattano di infortuni e malattie professionali per molti anni è stata riconosciuta dai giudici di merito, perché mai – prima dell'intervento legislativo del 2007 - la questione è stata portata dinanzi alle sezioni penali della Cassazione.

Della Suprema Corte esiste solo una sentenza, però della Sezione Lavoro, la nr. 16874/2004, molto pubblicizzata dai difensori degli imputati nei processi ove l'Istituto si costituiva parte civile, nella quale, nel trattare di una azione di regresso proposta dall'Istituto, è scritto in maniera molto approssimativa - visto che affrontava incidentalmente una questione riguardante i rapporti tra azione civile e penale - che "l'INAIL non può costituirsi parte civile".

Il primo vero intervento legislativo che ha legittimato il diritto dell'INAIL ad esercitare l'azione di regresso nel processo penale è dato dalla legge 3.8.2007 n. 123, la quale, all'art. 2, ha 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 legislatore ha poi ritenuto opportuno riprodurre il testo dell'art. 2 della L. n. 123/2007 nel primo comma dell'art. 61 del Decreto legislativo n. 81/2008, che ha attuato la delega di cui all'art. 1 della L. 123/07, per il riassetto e la riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

L'esplicita disposizione contenuta nel citato art. 61 del D.Lgs. 81/2008 è stata ritenuta meramente ricognitiva, e non già costitutiva, della ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL, come è poi stato evidenziato dalla successiva giurisprudenza. Il Tribunale di Torino ebbe modo di pronunciarsi con ordinanza dell'1.3.2010 sulla eccezione della difesa degli imputati nel noto processo "Eternit", secondo la quale la norma suddetta ha attribuito all'INAIL, con effetto costitutivo, un diritto, quello cioè alla costituzione di parte civile, di cui prima non era titolare, visto che i fatti contestati risalivano ad un periodo precedente alla entrata in vigore della norma medesima. E' stato facile al Tribunale di Torino rigettare detta eccezione avendo rilevato che trattasi di una norma di carattere processuale, soggetta al principio del *tempus regit actum*, così come ha fatto di recente il Tribunale di Mantova su analoga eccezione della difesa degli imputati del processo "Montedison", peraltro ribadendo che *"non vi è nessuna norma nell'ordinamento che negava all'INAIL tale facoltà, già costantemente riconosciuta dalla giurisprudenza di merito, d'altra parte,*

*nessuna preclusione può individuarsi nell'ordinamento, alla luce dei principi generali dettati in materia di costituzione di parte civile".*

La stessa Suprema Corte, con sentenza nr. 47374/2008 della quarta sezione penale (la prima volta che la Sezione Penale della Cassazione si pronuncia sulla costituzione di parte civile dell'INAIL), evidenzia la portata innovativa dell'art.61, il quale, prevedendo l'obbligo gravante sui pubblici ministeri di dare immediata notizia all'INAIL in caso di esercizio dell'azione penale, legittima espressamente l'Ente alla costituzione di parte civile nel giudizio penale, riconoscendo la peculiare posizione dell'Istituto quale garante dell'attuazione del principio costituzionale di tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori, la cui protezione può essere attuata anche attraverso la costituzione di parte civile, oltre che con l'esercizio dell'azione di regresso dinanzi al giudice civile, per rafforzare la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e contribuire all'effettività delle sanzioni a carico di coloro che sono stati riconosciuti responsabili dell'evento lesivo.

I reati di cui agli artt. 589 e 590 c.p., infatti, quando commessi con violazione della normativa della prevenzione degli infortuni sul lavoro e della tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, ledono non soltanto la sfera giuridica della vittima del reato, ma anche l'interesse della collettività alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, interesse del quale l'INAIL, in quanto Ente strumentale dello Stato, deputato a dare concreta attuazione ai principi costituzionali di cui agli artt. 35, 38, II° comma, 41, II° comma, della Costituzione, è diretto portatore; come tale, non può non essere considerato quantomeno diretto danneggiato dai reati sopra menzionati. D'altronde la Suprema Corte ha più volte ribadito che in caso di reati plurioffensivi la qualificazione, se non di persona offesa, quantomeno di "danneggiato" del reato, va riconosciuta a tutti i soggetti ed istituzioni portatori degli interessi lesi (per tutte, Cassazione civile, Sez. Un., 21 febbraio 2002, n. 2515).

Non va tralasciato di considerare, tra l'altro, che il nuovo Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro riconferma in pieno ed, anzi, per alcuni versi, rende ancor più evidente la funzione dell'INAIL quale Ente deputato alla tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori (in tal senso depongono, tra gli altri, le norme contenute negli artt. 5, 8, 9, 10 e 11).

Inoltre, una ulteriore consolidata giurisprudenza di legittimità ha evidenziato che "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 è quella "in fatto" regolata dall'art. 40 c.p. (si vedano, oltre alla 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).

In particolare, nella sentenza del 4 novembre 2004, n. 7259, si legge: “È indubbio che la fonte dell'obbligazione risarcitoria deve essere costituita dal reato, ma poco rileva se il relativo danno civile sia immanente o, per così dire, esteriore rispetto al fatto criminoso. Il reato dal quale deriva un danno risarcibile non è il reato come fattispecie normativa o modello legale, bensì il reato come fatto illecito, visto nella sua materialità, nella quale si esprime l'efficacia dell'azione dell'agente e che comprende sia elementi che fanno capo all'illecito penale sia quelli che fanno capo all'illecito civile. Ne discende che il fatto produttivo di un danno s'identifica nell'azione comunque lesiva di un diritto la cui tutela non può che trovare legittimo inserimento nel processo penale, dalla cui definizione dipende la quantificazione del danno stesso. È in tale ottica che va verificata la dipendenza diretta ed immediata del danno dall'illecito penale considerato nella sua materialità; la responsabilità civile del colpevole sussiste non soltanto in relazione all'offesa del bene oggetto della specifica tutela penale, ma anche in relazione ad ogni altro interesse patrimoniale o non patrimoniale, riconducibile nell'ambito della condotta delittuosa in virtù di un nesso di derivazione eziologico”.

Dai principi sopra illustrati discende 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, costituisce conseguenza immediata e diretta del reato. L'intervento di tutela a favore delle vittime di infortuni sul lavoro è, dunque, conseguenza necessaria e non eventuale del reato, tant'è che il rapporto di causalità tra la condotta illecita e l'erogazione delle prestazioni a favore della vittima del reato deve essere valutato nei suoi aspetti fattuali ed alla luce del combinato disposto degli artt. 40 e 41 del codice penale.

E' innegabile che la condotta di chi abbia violato la norma penale, contravvenendo alle disposizioni sulla prevenzione degli infortuni, 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.

Il compito dell'INAIL è anche quello di fornire al giudice ogni elemento utile, integrando gli elementi probatori eventualmente non presi in considerazione dal P.M., per l'accertamento delle responsabilità penali degli imputati, anche attraverso il supporto degli organi tecnici dell'Istituto (medici – legali, CONTARP ecc.).

Si discute molto sulla possibilità di attribuire all'Istituto tutte le facoltà della persona offesa, così anticipando l'ingresso dell'Ente ad alcune fasi proprie

delle indagini preliminari, visto e considerato che solo alla persona offesa il codice di procedura penale riserva facoltà che consentono la partecipazione di quest'ultima sin dalla fase iniziale delle indagini preliminari, con possibilità di incidere sulla stessa azione penale. Si pensi alla facoltà di opporsi alla richiesta di archiviazione formulata dal P.M.; non sono rari i casi di archiviazione per difetto di querela, come sopra evidenziato, perché al P.M. risulta una malattia, senza postumi permanenti, inferiore ai prescritti 40 gg., nonostante – viceversa – l'INAIL abbia accertato e indennizzato molti più giorni di malattia e addirittura postumi di una certa gravità, che avrebbero qualificato il reato come procedibile d'ufficio.

La persona offesa in quanto tale non è legittimata all'esercizio dell'azione civile nel processo penale, poiché tale facoltà è prevista dall'art. 74 c.p.p. al "soggetto al quale il reato ha recato danno". L'INAIL, che è indubbiamente parte danneggiata, può essere considerata parte offesa perché l'art. 61 del D.lgs 81/08 riconosce all'Ente stesso il diritto di avere notizia dell'avvenuto esercizio dell'azione penale da parte del P.M. in un momento addirittura anteriore a quello previsto per la persona offesa, alla quale tale notizia è comunicata ex art. 419 c.p.p., dopo la fissazione dell'udienza preliminare. L'art. 61 citato, infatti, configura in maniera diversa gli Enti: solo quelli di cui al secondo comma non sono stati considerati danneggiati dal reato ma solo "equiparati" alle persone offese. Proprio la normativa sopra citata (in particolare l'art. 61) pone l'Istituto in una posizione privilegiata rispetto ad ogni altra parte civile, che sia o meno anche persona offesa. In tal senso sembra orientarsi la Suprema Corte, laddove scrive, nella sentenza nr. 47374/08 sopra citata, che *"l'art. 61 ...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"*.

L'opportunità di una entrata dell'INAIL quanto prima possibile nel procedimento penale è condivisa da alcuni autorevoli magistrati, come il Dr. Guariniello (Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino), che da sempre si occupa dei reati in materia di infortuni e malattie professionali, proprio perché l'INAIL, oltre ad essere di un proprio interesse diretto al risarcimento del danno (inteso sempre come recupero di denaro pubblico), è soprattutto portatore di un interesse pubblico alla riduzione degli infortuni e malattie professionali.

Per gli stessi motivi per cui l'azione di regresso può essere diretta anche nei confronti di soggetti che non rivestono la qualifica di datore di lavoro dell'infortunato, come meglio sopra evidenziato, la costituzione di parte civile

dell'Istituto è stata ammessa nei confronti di imputati diversi dal datore di lavoro (e soggetti a lui collegati). Si pensi ai cantieri dove operano più imprese, committenti, appaltatori e sub-appaltatori, con lavoratori di una ditta che collaborano con lavoratori di altra ditta (formalmente o anche sostanzialmente) e anche con lavoratori autonomi, quali artigiani e professionisti, come direttori dei lavori e soggetti che comunque rivestono posizioni di garanzia.

Avvalora la suddetta tesi anche l'interpretazione che si deve dare alla parte finale dell'art. 61 del D.lgs 81/08 (“...*ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso*”), secondo la quale i due concetti – costituzione di parte civile e azione di regresso – devono rimanere separati. La costituzione di parte civile è in altri termini una facoltà data all'INAIL, intesa come libera scelta di uno strumento processuale finalizzato alla tutela dei suoi interessi, anche perché comunque rimane per l'Istituto il diritto/dovere di esercitare l'azione di regresso in sede civile. Altrimenti, diversamente ragionando, si imporrebbe una diversità di trattamento rispetto a tutti gli altri soggetti danneggiati, che possono scegliere se costituirsi parte civile nel processo penale o promuovere direttamente il giudizio dinanzi al giudice civile.

Sono trascorsi circa quattro anni dall'entrata in vigore della norma che obbliga i pubblici ministeri a dare avviso all'INAIL dell'avvenuta azione penale, ma ancora gli “avvisi” che pervengono nelle varie Sedi dell'Istituto a livello nazionale sono pochissimi rispetto ai grandi numeri relativi agli infortuni e malattie che ogni anno accadono in Italia (solo gli infortuni, di qualunque entità, sono più di 700.000, ai quali si aggiungono i casi mortali, che sono circa un migliaio all'anno, e le malattie professionali denunciate, circa 30.000, di cui la metà indennizzate, secondo i dati del 2009 – 2010). Ora, volendo solo tener conto degli eventi accaduti in occasione di lavoro (poiché i dati sono comprensivi degli infortuni *in itinere*, cioè quelli accaduti nel tragitto casa-lavoro e viceversa), ove è frequente la violazione della normativa antinfortunistica da parte dei soggetti che rivestono una posizione di garanzia nell'organizzazione del lavoro, che rappresentano comunque la maggior parte dei casi, dai dati di cui dispone l'INAIL si evince che nel corso del 2009 sono pervenute alle varie Sedi dell'Istituto nr. 543 comunicazioni di avvenuto esercizio dell'azione penale, di cui nr. 518 per infortuni e nr. 25 per malattie professionali. Anche per l'anno 2010 e primo semestre 2011 i dati non sono per nulla confortanti: addirittura vi sono Procure che non hanno mai inviato le comunicazioni (e continuano a non farlo). Occorre precisare subito che questo dato non è del tutto corrispondente al numero di notizie che si presumono effettivamente arrivate, sia per il ritardo che può verificarsi nella registrazione delle “notizie”, per problemi di procedura informatica, sia perché gli avvisi possono giungere ad uffici diversi senza essere registrati. In ogni caso, queste anomalie sono l'eccezione, per cui anche

aumentando il dato del 100%, si giungerebbe a un migliaio di avvisi all'anno su tutto il territorio nazionale, a fronte di decine di migliaia di casi che certamente daranno avvio a procedimenti penali.

Fino a quando non vi sarà una maggiore ottemperanza da parte dei Pubblici Ministeri all'obbligo (peraltro privo di qualunque sanzione, anche di ordine processuale) di cui all'art. 61 citato, lo spirito della legge non potrà dirsi adeguatamente soddisfatto.