

Profili assistenziali e previdenziali

Infortunio sul lavoro: categorie di lavoratori e tutele

Antonio Ivan Natali – Magistrato

Il presente contributo mira a prendere in considerazione, pur necessariamente sintetica, le tutele riconosciute dall'ordinamento giuridico in caso di infortunio, e in particolare quelle prestate dall'Inail e quella, diversa, della "causa di servizio", particolarmente favorevole, per il lavoratore infortunato, evidenziandone anche i punti di criticità e di discriminazione fra le varie categorie di lavoratori (pubblici/privati; civili/comparti difesa, sicurezza e soccorso pubblico). Ciò, soprattutto alla luce degli orientamenti giurisprudenziali più ricorrenti e dei progressivi interventi del legislatore in chiave di riduzione della spesa pubblica, fra cui in particolare il Decreto Cresci Italia del 2011.

Il quadro normativo vigente, sia sotto l'aspetto assistenziale sia sotto quello previdenziale, come dunque vedremo meglio *infra*, si presenta diversamente articolato e pone questioni problematiche che richiederebbero l'intervento del legislatore per ricomporle a maggiore armonia ed equità.

L'infortunio sul lavoro

Come noto, l'infortunio sul lavoro è l'evento traumatico, avvenuto per una causa violenta sul posto di lavoro o anche semplicemente in occasione di lavoro, che comporta l'impossibilità di svolgere l'attività lavorativa per più di 3 giorni.

L'infortunio sul lavoro è definito dalla legge come l'evento, che avviene per una c.d. **causa violenta, in occasione di lavoro**, dal quale deriva una **lesione** o una **malattia** del corpo che rende necessaria l'**astensione dal lavoro per più di tre giorni**. Per tutelare i lavoratori vittime di infortunio la legge ha previsto (con il D.P.R. n. 1124/1965) una specifica assicurazione obbligatoria che consente di beneficiare di prestazioni economiche e sanitarie specifiche e di ottenere un indennizzo tanto più pesante quanto più è stato grave l'evento traumatico e quanto più gravi sono le conseguenze che sono derivate.

Presupposti

Perché si possa parlare di infortunio sono quindi:

- un evento traumatico dal quale deriva una lesione alla salute del lavoratore o la sua morte;
- un collegamento tra questo evento e lo svolgimento dell'attività lavorativa;
- una durata dell'inabilità al lavoro di più di tre giorni;
- la c.d. causa violenta (di cui si dirà meglio nel paragrafo successivo).

Si parla infatti di occasione di lavoro per intendere che deve esistere un rapporto causa-effetto, di qualunque natura, tra l'evento lesivo e lo svolgimento dell'attività lavorativa, tanto che - come vedremo - la legge comprende all'interno della categoria dell'infortunio sul lavoro (e delle relative tutele) anche quello che si verifichi nel tragitto tra l'abitazione del lavoratore e il luogo di lavoro (si parla in questo caso di infortunio *in itinere*).

La causa violenta e la differenza con la malattia professionale

L'infortunio sul lavoro deve essere distinto dalla c.d. malattia professionale (detta anche tecnopatia). In entrambi i casi, il lavoratore, in occasione dello svolgimento del lavoro, contrae una malattia del corpo ma nell'infortunio sul lavoro la causa delle lesioni subite dal lavoratore deve essere una c.d. causa violenta.

Con questo concetto si fa riferimento ad un evento che segue ad un'azione intensa e concentrata nel tempo che causa le lesioni (o la morte) del lavoratore. Si pensi, ad esempio, al caso in cui si sviluppi un incendio nello stabilimento aziendale, tale da produrre gravi ustioni e/o la perdita di un arto ad un lavoratore.

Nella malattia professionale, invece, la lesione della salute avviene per una c.d. causa lenta, cioè un fattore di rischio al quale il lavoratore rimane esposto per un lungo periodo di tempo.

Approfondimenti

Si pensi a un lavoratore il quale contragga un tumore ai polmoni per avere respirato per un certo numero di anni le esalazioni prodotte dal processo produttivo aziendale (o dallo smaltimento delle scorie prodotte) senza adeguati filtri depurativi e senza appositi dispositivi individuali di protezione (quali apposite mascherine protettive).

Occorre evidenziare che la normativa in tema di infortunio, e in particolare la nozione di causa violenta che ne costituisce presupposto, è stata però interpretata nel tempo in modo sempre più ampio, tanto che si fanno rientrare nel concetto anche tutta una serie di reazioni psicofisiche del lavoratore che avvengono in condizioni di particolare stress o di fatica dovuti alle condizioni concrete di lavoro, e venendo a comprendere gli effetti negativi di sostanze tossiche, microrganismi, virus o parassiti e da condizioni climatiche.

L'assicurazione obbligatoria Inail a beneficio dei lavoratori infortunati

Tra le principali forme di tutela previdenziale previste dall'ordinamento si distingue l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (e le malattie professionali) di cui al D.P.R. n. 1124 del 30 giugno 1965.

Trattasi, evidentemente, di assicurazione *ex lege*, prevista dall'ordinamento, e, considerata tale sua natura, almeno in linea tendenziale, collegata a un diritto sottratto alla capacità dispositiva del lavoratore e all'autonomia negoziale delle parti del contratto di lavoro, ai sensi degli artt. 1321 e 1322 ss., Codice civile.

Tale normativa mira a limitare le conseguenze negative (lesioni micropermanenti e postumi di vario tipo) derivanti da eventi - quali l'infortunio o la malattia professionale - verificatisi per causa ed in occasione di lavoro e dai quali possa conseguire inabilità temporanea, permanente o, nei casi più gravi, la morte del lavoratore.

L'infortunio sul lavoro, come noto, si differenzia dalla malattia professionale o tecnopatia, determinata dalla cosiddetta "causa lenta" proprio per la natura violenta della causa che lo determina.

Per occasione di lavoro deve intendersi la riferibilità eziologica diretta od indiretta tra l'attività lavorativa e l'infortunio, nel senso che lo svolgimento delle mansioni lavorative deve costituire presupposto indefettibile dell'infortunio, ma non necessariamente causa esclusiva o principale dello stesso.

Va ricordato anche che il D.Lgs. n. 38/2000 ha per la prima volta legislativamente inserito nella tutela assicurativa Inail l'infortunio *in itinere*, e che, nell'ambito della medesima tutela obbligatoria, rientrano anche gli infortuni accaduti per colpa del lavoratore.

Infatti, le lacune della condotta (imperizia, negligenza o imprudenza) del medesimo non possono assumere rilievo negativo ai fini dell'indennizzabilità in concreto dell'evento lesivo (né tantomeno precludere la configurabilità del diritto all'indennizzo), a patto e nei limiti in cui la condotta in questione non fuoriesca dalle mansioni lavorative o comunque dall'occasione lavorativa e si mantenga dunque come comunque riconducibile nell'ambito delle finalità lavorative, come stabilite e indirizzate dal datore di lavoro nell'ambito dei suoi poteri organizzativi e decisionali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2087 c.c.

Ma, per meglio comprendere quanto detto, passiamo a considerare di seguito alcune ipotesi.

Ipotesi A

Si pensi, in questo senso, per esempio a un lavoratore inviato in missione in luogo diverso da quello presso cui si colloca la sede del proprio ufficio, investito da un'auto attraversando la strada fuori dalle strisce pedonali mentre torna nell'albergo, ove l'ufficio di appartenenza ha stabilito il suo alloggio. Ebbene, in applicazione di quanto detto sopra, tale lavoratore avrà diritto alla tutela Inail.

Ipotesi B

Invece, difficilmente potrà essere riconosciuta la tutela al lavoratore che, pur inviato in missione, si trovi ad essere investito (da un'auto, da uno scooter o da un camion, il mezzo - chiaramente - non conta) mentre si reca in discoteca, pur sita nel luogo di missione, per rilassarsi dopo la giornata di lavoro.

Occorre aggiungere che le interruzioni e deviazioni del normale percorso non rientrano nella copertura assicurativa, a eccezione di alcuni casi particolari, come in particolare, ad esempio:

- interruzioni/deviazioni effettuate in attuazione di una direttiva datoriale (in questo senso, legittima o illegittima non conta, ma non può dimenticarsi che il lavoratore potrebbe andare incontro ad eventuale autonoma responsabilità penale);

- interruzioni/deviazioni “necessitate” ossia dovute a causa di forza maggiore (ad esempio un guasto meccanico) o per esigenze essenziali e improrogabili (ad esempio il soddisfacimento di esigenze fisiologiche) o nell’adempimento di obblighi penalmente rilevanti (esempio: prestare soccorso a vittime di incidente stradale);
 - interruzioni/deviazioni “necessarie” per l’accompagnamento dei figli a scuola;
 - brevi soste che non alterino le condizioni di rischio connaturate alle mansioni da svolgere o al percorso da svolgere per raggiungere il luogo di lavoro partendo dalla propria abituale dimora.
- Rimangono, chiaramente e condivisibilmente, esclusi dall’indennizzo gli infortuni direttamente causati dall’abuso di sostanze alcoliche e di psicofarmaci, dall’uso non terapeutico di stupefacenti e allucinogeni, nonché dalla mancanza della patente di guida da parte del conducente, al pari delle lesioni che il lavoratore si sia dolosamente autoprovocato o comunque prodotto, per una qualsivoglia ragione (sentimentale; illecita; finalità lucrativa ai danni degli enti assicurativi, e ragioni analoghe a queste).

Funzione “sostitutiva” dell’indennizzo Inail e principio di “automaticità” delle prestazioni

L’assicurazione Inail che copre tali eventi lesivi esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile, la quale permane, invece, se vi sia stata condanna penale del datore di lavoro o dei suoi preposti di cui risponde *ex art.* 2049 c.c.

All’infortunato beneficiario della assicurazione l’Ente corrisponde l’indennizzo al posto del datore di lavoro.

Ovviamente, se l’indennizzo dell’Inail non copre l’intero risarcimento civilmente dovuto all’infortunato, il datore di lavoro risultato penalmente responsabile deve risarcire al proprio dipendente quella parte di danno non coperta dalla assicurazione (danno differenziale).

In base al principio dell’“automaticità delle prestazioni”, l’Inail tutela i lavoratori che subiscono un infortunio sul lavoro o contraggono una malattia professionale (tecnopatici), mediante l’erogazione di prestazioni economiche, sanitarie e integrative, anche se il datore di lavoro non ha versato regolarmente il premio assicurativo.

Il principio di automaticità delle prestazioni, invece, non si applica agli infortuni in ambito dome-

stico (eccezione in vero non del tutto comprensibile), per i quali il diritto decorre dal giorno successivo alla data del pagamento del premio.

È opportuno evidenziare che le prestazioni economiche erogate dall’Inail, ad esclusione dell’indennità di inabilità temporanea e dell’integrazione della rendita diretta, non sono soggette a tassazione e non sono pignorabili né cedibili.

Nel caso dei *lavoratori autonomi*, che hanno la duplice veste di assicurante e di assicurato, il diritto alle prestazioni resta sospeso (riconsociuto, ma temporaneamente quiescente) - per le sole prestazioni economiche - fino al versamento del premio dovuto.

Sulla base del principio dell’“automaticità delle prestazioni”, l’Inail tutela i lavoratori che subiscono un infortunio sul lavoro o contraggono una malattia professionale mediante l’erogazione di prestazioni economiche, sanitarie e integrative, anche se il datore di lavoro non ha versato regolarmente il premio assicurativo.

Al principio dell’automaticità delle prestazioni fanno eccezione:

- alcune tipologie di lavoratori autonomi (quali ad esempio gli artigiani e coltivatori diretti) che, qualora in caso di infortunio o malattia professionale non siano in regola con il versamento del premio assicurativo, non riceveranno le prestazioni (economiche) Inail fino all’assolvimento dell’obbligo contributivo;
- le/i casalinghe/i che subiscono un infortunio in ambito domestico ma, al momento dell’evento lesivo non sono iscritte/i all’assicurazione, non hanno diritto alle prestazioni suindicate.

L’indennità di temporanea inabilità assoluta

Si tratta di una prestazione economica sostitutiva della retribuzione che il lavoratore, in quanto infortunato, non percepirebbe non potendo, temporaneamente, effettuare la prestazione dovuta secondo mansioni contrattuali.

In particolare, viene corrisposta al lavoratore in caso di infortunio (ma anche di malattia professionale) che impedisca totalmente e di fatto all’infortunato di svolgere l’attività lavorativa - a decorrere dal quarto giorno successivo alla data di infortunio o di manifestazione della malattia professionale, compresi i giorni festivi, fino alla

Approfondimenti

guarigione clinica, accertata e attestata dall'Ente assistenziale.

L'Inail eroga l'indennità giornaliera nella misura del:

- **60%** della retribuzione media giornaliera fino al 90° giorno;
- **75%** della retribuzione media giornaliera dal 91° giorno fino alla guarigione clinica.

In caso di ricovero dell'assicurato in un istituto di cura, l'Inail può ridurre di un terzo l'importo della indennità al lavoratore senza familiari a carico.

Il datore di lavoro ha l'obbligo di pagare al lavoratore infortunato l'intera retribuzione per la giornata nella quale è avvenuto l'infortunio e il 60% della retribuzione stessa, salvo migliori condizioni previste da contratti collettivi o individuali di lavoro, per i successivi 3 giorni.

L'indennità di temporanea si calcola sulla base della retribuzione effettivamente corrisposta al lavoratore nei 15 giorni precedenti l'evento (1).

L'indennità è soggetta a tassazione Irpef: la ritenuta viene effettuata dall'Inail che rilascia all'assicurato la relativa certificazione fiscale, ed ha quali beneficiari: infortunati e affetti da malattia professionale.

Indennizzo in capitale per la menomazione dell'integrità psicofisica

L'indennizzo in capitale è una prestazione economica non soggetta a tassazione Irpef riconosciuta per gli infortuni verificatisi dal 25 luglio 2000 e per le malattie professionali denunciate dal 25 luglio 2000, per i quali è accertato un grado di menomazione dell'integrità psicofisica compreso tra il 6% ed il 15%.

La prestazione è erogata, secondo la "Tabella indennizzo danno biologico in capitale" di cui al D.M. 12 luglio 2000, in una unica soluzione e in funzione dell'età, del genere e del grado di menomazione accertato sulla base della "Tabella delle menomazioni" prevista dal D.Lgs. n. 38/2000 (2). Gli infortunati e i tecnopatici dichiarati guariti con postumi inferiori al 6% (senza alcun inden-

nizzo) o con postumi dal 6% al 15% (con indennizzo in capitale) possono richiedere l'aggravamento del grado di menomazione entro 10 anni dalla data dell'infortunio e 15 anni dalla data di denuncia della malattia professionale, quasi ad evidenziare il carattere maggiormente dinamico, progressivo e dall'incerto esito della malattia professionale, rispetto all'evento traumatico e puntuale dell'infortunio (ma è una distinzione, evidentemente, non sempre valida, dato che anche gli effetti negativi di un infortunio, almeno in alcune fattispecie, possono rivelarsi lenti e progressivi, al pari di quelli conseguenti a una malattia professionale).

Indennizzo in rendita per la menomazione dell'integrità psicofisica

La suindicata rendita è una prestazione economica - si badi bene, non soggetta a tassazione Irpef - riconosciuta per gli infortuni verificatisi dal 25 luglio 2000 e per le malattie professionali denunciate dalla stessa data - per i quali è accertato un **grado di menomazione dell'integrità psicofisica compreso tra il 16% ed il 100%**, dopo la cessazione del periodo di inabilità temporanea assoluta.

L'indennizzo erogato - che decorre dal giorno successivo alla guarigione clinica - viene stabilito in relazione al grado, valutato sulla base della "Tabella delle menomazioni" prevista dal D.Lgs. n. 38/2000, che include circa 400 voci e consente di valutare menomazioni precedentemente non considerate, quali, ad esempio, il danno estetico o quello all'apparato riproduttivo. Quanto sopra, in un'ottica di effettiva considerazione del danno all'integrità psicofisica del lavoratore infortunato, che non può non apprezzarsi positivamente alla luce del disposto di fondamentali precetti costituzionali come quelli di cui agli artt. 2 e 32 Cost.

L'importo (il *quantum*) della rendita deve essere calcolato sulla base di:

- 1 quota, finalizzata a indennizzare il danno biologico provocato dall'infortunio o dalla malattia professionale, commisurata solo alla percentuale

(1) Per alcune categorie di lavoratori il calcolo viene effettuato sulla base delle retribuzioni convenzionali stabilite con Decreto ministeriale, salvo i casi di retribuzione più favorevole stabiliti a livello provinciale dal contratto collettivo in base alla qualifica di assunzione del lavoratore: v. sito istituzionale www.inail.it.

(2) Il Decreto interministeriale 27 marzo 2009 dispone a de-

correre dal 1° gennaio 2008 un aumento, in via straordinaria, nella misura dell'8,68% degli indennizzi in capitale a titolo di rivalutazione del danno biologico. Inoltre, in attuazione della legge di stabilità 2014, il Decreto interministeriale 14 febbraio 2014, ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, un ulteriore aumento in via straordinaria nella misura del 7,57%.

di menomazione accertata. L'importo è fissato secondo la "Tabella indennizzo danno biologico in rendita" di cui al D.M. 12 luglio 2000;

- 1 quota per le conseguenze della menomazione sulla capacità dell'infortunato (o affetto da malattia professionale di produrre reddito con il lavoro), commisurata al grado accertato e a una percentuale della retribuzione percepita dall'assicurato calcolata sulla base del coefficiente indicato nella "Tabella dei coefficienti" di cui al citato D.M. (3)

La quota di rendita per le conseguenze patrimoniali della menomazione è rivalutata, a decorrere dal 1° luglio di ciascun anno, con Decreto ministeriale sulla base della variazione effettiva dei prezzi al consumo. Peraltro, l'importo di detta quota è aumentato in presenza di coniuge e figli, nei soli casi previsti dalla legge, del 5% per ciascuno di questi.

La rendita è soggetta a revisione nelle scadenze previste dalla legge entro il limite di 10 anni dalla data di decorrenza della rendita da infortunio e di 15 anni dalla data di decorrenza della rendita da malattia professionale.

È bene precisare che la revisione della rendita può comportare l'aumento ma anche la diminuzione/cessazione della stessa, con il riconoscimento, in presenza delle percentuali fissate dalla legge (e in particolare qualora si attesti un'inabilità almeno pari al 6%) dell'indennizzo in capitale, con il conseguente versamento di una somma *una tantum* a beneficio del lavoratore (4) (5).

Prestazioni riabilitative e finalizzate al reinserimento del lavoratore infortunato

Non può trascurarsi che l'Inail fornisce ai lavoratori infortunati (o affetti da malattia professionale) un sistema di tutela che, almeno negli intenti, mira ad essere "globale e integrato", che prevede l'erogazione di prestazioni non solo finalizzate all'indennizzo del danno, ma anche sanitarie e

riabilitative, per la valorizzazione delle capacità residue e per la piena integrazione della persona con disabilità in ambito familiare, sociale e lavorativo.

Ciò, in chiara applicazione dei principi costituzionali di tutela del lavoro, della dignità umana e, ancor prima, del bene dell'integrità psicofisica.

Nell'ambito della convenzione sottoscritta con i sistemi sanitari regionali, l'Inail eroga, presso alcune sedi, prestazioni ambulatoriali di riabilitazione fisiochinesiterapica. L'obiettivo è quello di garantire al lavoratore infortunato o affetto da malattia professionale una risposta rapida ed efficiente ai problemi connessi alla **disabilità temporanea** conseguente a un evento tutelato.

Possono usufruire di queste prestazioni gli infortunati sul lavoro e tecnopatici, successivamente all'evento, dopo aver ricevuto la prestazione del pronto soccorso o dopo la dimissione ospedaliera e per il periodo necessario durante la inabilità temporanea assoluta.

In ambito Inail le cure riabilitative includono:

- prestazioni specialistiche fisiatriche, eseguibili a livello ambulatoriale, finalizzate a migliorare le condizioni psico-fisiche della persona;
- prestazioni riabilitative nelle sedi ambulatoriali dove si effettuano tali prestazioni, presso appositi centri di riabilitazione motoria.

Abolizione della causa di servizio per quali lavoratori?

Le misure anti-crisi intraprese dal Governo italiano nel 2011, e in particolare il Decreto "Cresce Italia" (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 in vigore dal 28 dicembre 2011 contenente "disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento della spesa pubblica") ha ridotto in misura rilevante le garanzie del sistema pensionistico pubblico per i dipendenti civili della pubblica amministrazione.

(3) Si deve osservare che il Decreto interministeriale 27 marzo 2009 ha disposto a decorrere dal 1° gennaio 2008 un aumento, in via straordinaria, nella misura dell'8,68% della quota di rendita che indennizza il danno biologico. Inoltre, in attuazione della legge di stabilità 2014, il Decreto interministeriale 14 febbraio 2014, ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, un ulteriore aumento in via straordinaria nella misura del 7,57%.

(4) Solo per il lavoratore agricolo è previsto il riscatto in misura totale o parziale:

- per intero, se trascorsi almeno due anni dalla liquidazione

della rendita, a specifiche condizioni, e per investimenti e miglioramenti della propria attività, il grado di menomazione risulti pari o superiore al 35%, e i postumi non siano suscettibili di modificazioni;

- in misura non superiore alla metà dell'indennizzo, se trascorsi almeno 2 anni dalla liquidazione della rendita, a specifiche condizioni, e per investimenti e miglioramenti della propria attività, e i postumi siano suscettibili di modificazioni.

(5) Le prestazioni economiche prevedono l'acquisizione della Certificazione unica dei redditi dell'anno precedente, ad eccezione dei rimborsi spese.

Approfondimenti

Mediante la norma dell'art. 6 del predetto Decreto, ferma restando l'assicurazione Inail contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, sono stati abrogati gli istituti:

- dell'accertamento della dipendenza da causa di servizio;
- del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio;
- dell'equo indennizzo;
- della pensione privilegiata.

Si tratta di forme di tutela per infermità e lesioni comunque contratte dal dipendente pubblico per causa, o anche per ipotesi di concausa di servizio.

Per espressa disposizione di legge, la disposizione abrogatrice non si applica al personale del comparto Difesa, Sicurezza, Vigili del fuoco e Soccorso pubblico.

Ai dipendenti civili, rimane garantita la tutela Inail, assicurata attraverso la forma della "gestione per conto" di cui all'art. 127, D.P.R. n. 1124/1965.

Occorre evidenziare che, tuttavia, non tutto il personale civile gode di siffatta assicurazione, dato che, per espressa previsione dell'art. 1, comma 2, Decreto Ministero del tesoro 10 ottobre 1985, l'obbligo di assicurazione presso l'Inail è limitato ai soli dipendenti statali che svolgono attività protette in quanto rischiose.

Non sono garantite, fra le altre categorie:

- magistrati;
- funzionari prefettizi;
- notai;
- procuratori e avvocati dello Stato;
- gran parte del personale docente;
- medici, veterinari e sanitari del Ssn;
- operatori della Polizia municipale.

Va evidenziata la tendenza della più recente normativa a voler equiparare i dipendenti pubblici e quelli privati (per quanto riguarda i trattamenti pensionistici) che è l'evidente *ratio* sottesa al Decreto Monti, in una prospettiva, non sempre in vero concretizzabile, di efficientamento delle risorse pubbliche, di riduzione della spesa pubblica e di progressiva "privatizzazione" dei vari ed eterogenei settori del pubblico impiego, avendo a riferimento il modello, in vero strutturalmente

differente e non sovrapponibile, del lavoro alle dipendenze di imprese private.

Peraltro, in questa medesima ottica, sono state abrogate anche:

- le **pensioni privilegiate** dei dipendenti civili della pubblica amministrazione invalidi per servizio dal 6 dicembre 2011;
- implicitamente, anche le **pensioni indirette privilegiate** spettanti ai superstiti del dipendente civile deceduto per causa di servizio.

La tutela per i dipendenti civili è attualmente la rendita Inail che purtroppo però, come già detto sopra, non risulta estesa a tutto il comparto del pubblico impiego, essendone escluse varie e significative categorie.

Non va comunque trascurato che il citato Decreto governativo ha fatto però salve le posizioni dei lavoratori pendenti in sede amministrativa e giurisdizionale, reputandone le domande ancora ammissibili. Più specificatamente, la causa di servizio può essere ancora riconosciuta relativamente a:

- procedimenti in corso all'entrata in vigore della disposizione;
- procedimenti per i quali alla predetta data non era ancora scaduto il termine di presentazione della domanda;
- procedimenti instaurabili d'ufficio per eventi occorsi prima della predetta data.

In conclusione, dalla soppressione delle garanzie collegate all'istituto della dipendenza da causa di servizio e dai calcoli pensionistici che ne derivano, sono facilmente comprensibili i danni derivati e che deriveranno al personale civile della Pubblica amministrazione (6). Ciò, considerate anche le discriminazioni irragionevoli fra le categorie di dipendenti pubblici (alcune ammesse alla causa di servizio e alla tutela Inail; altre alla sola tutela Inail; altre ancora escluse da ambedue le suddette tutele), la suindicata novità normativa, e in conseguenza della stessa, l'impianto attuale di tutele previste per le ipotesi di infortunio dei dipendenti pubblici, desta legittimi sospetti d'illegittimità costituzionale ai sensi della Costituzione, e in particolare degli artt. 2, 3, 4, 32, 36, come interpretati dal "diritto vivente" della giurisprudenza.

(6) Così Guerra, *Causa di servizio nel Decreto "Cresci Italia". Istituti abrogati e personale coinvolto*, in www.avvocatoguerra.it,

al quale si rinvia per varie delle osservazioni riproposte nel presente contributo.

Quali diritti economici residui per i dipendenti civili infortunati?

Dal dicembre 2011 al dipendente civile dispensato per inidoneità spetta la sola **pensione ordinaria diretta**, se ed in quanto maturata. In particolare, la pensione ordinaria in caso di dispensa per inabilità al servizio o inidoneità a proficuo lavoro spetta soltanto se si sono maturati almeno 15 anni di servizio.

Soltanto in ipotesi di inabilità a qualsiasi attività lavorativa sono sufficienti 5 anni di servizio di cui almeno 3 nell'ultimo quinquennio.

Quanto ai suoi familiari superstiti, spetta loro la sola **pensione ordinaria di reversibilità**, se ed in quanto dovuta secondo la disciplina specifica di quest'istituto.

Nei casi in cui ne ricorrano i presupposti e fatte salve le categorie escluse di cui sopra, spetta anche il diritto alle garanzie Inail, e in particolare il diritto all'indennizzo in forma di capitale o, per un'invaldità uguale o superiore al 16%, il diritto alla rendita.

I rimedi risarcitori

Dopo tali premesse, passiamo ad osservare da vicino quale e quando vi sia responsabilità del datore di lavoro per i casi di infortuni o malattie professionali.

In sintesi, al datore di lavoro possono essere riconosciuti tre tipi di responsabilità, di seguito indicate sinteticamente per ovvie esigenze redazionali (7):

- **responsabilità civile**, fondata su fondamentali norme generali, come l'art. 2087 c.c., che impone al datore di lavoro di adottare le misure atte a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro, e l'art. 2049 c.c., in base alla quale il datore di lavoro è responsabile anche quando la violazione delle misure di sicurezza sia stata direttamente effettuata da altra persona da lui incaricata (preposti o sorveglianti) nell'ambito delle mansioni a lui conferite.

Sulla natura di tale responsabilità si è ugualmente discusso, ma è prevalente la tesi che trattasi di responsabilità oggettiva come è stato anche ribadito dalla Suprema Corte di Cassazione (8), che ha affermato la configurabilità della responsabi-

lità di cui all'art. 2049 c.c. allorché tra l'evento illecito e le mansioni affidate sussista un *rapporto di occasionalità necessaria*;

- **responsabilità penale**, si tratta di norme di rilevanza penale, la cui inosservanza da parte del datore di lavoro o dei suoi preposti comporta l'esclusione dell'esonero dalla responsabilità risarcitoria del datore previsto dalla assicurazione Inail e, soprattutto, l'applicazione di sanzioni penali afflittive verso la libertà personale del datore di lavoro (In particolare si pensi alle norme di cui all'art. 437 c.p.: rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro; o all'art. 451 c.p.: "omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro);

- **responsabilità amministrativa degli enti** ai sensi del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, con particolare riferimento ad ipotesi di reato quali l'omicidio colposo o le lesioni gravi e gravissime commesse con violazione degli obblighi non delegabili del datore di lavoro, dalle quali è possibile esimersi, in via di approssimazione, solo con la dimostrazione di aver adottato modelli e misure standard di organizzazione.

La tutela dell'infortunio di dipendenti pubblici in missione con le categorie "privilegiate" dal Decreto Cresci Italia del 2011

Inoltre, in raccordo con quanto sopra esposto, parrebbe opportuno voler considerare anche l'opportunità di valorizzare, ai fini dell'eventuale riconoscimento della causa di servizio alle ipotesi di infortunio di dipendenti pubblici in missione con le categorie "privilegiate" dal Decreto Cresci Italia, alcuni elementi e argomenti logico-giuridici di seguito proposti:

- la particolare occasione dell'infortunio occorso a un dipendente pubblico (ad esempio un funzionario ministeriale) che si sia verificato in qualità di partecipante ad una missione della GdF (normalmente sulla base di un apposito c.d. Protocollo d'intesa) per un'attività comune di acquisizione di informazioni e documentazione nonché di accertamento e contestazione di sanzioni amministrative, peraltro con il potere/dovere di attivazione del procedimento penale presso l'autorità giudiziaria competente.

(7) Così Guerra, cit., ibid.

(8) Cass. 6 marzo 2008, n. 6033; Cass. 12 marzo 2008, n. 6632.

Approfondimenti

Inoltre, l'art. 6, legge n. 214/2011, nel disciplinare il nuovo campo applicativo della causa di servizio, esonera espressamente, dall'abrogazione dell'istituto, il settore "sicurezza", senza però individuare le singole amministrazioni esonerate, e consentendo dunque un'interpretazione della norma tale da ricomprendere nell'esonero le autorità;

- la presumibile *ratio* dell'esonero dall'abrogazione della tutela *de qua* individuabile nell'esigenza di mantenere siffatta tutela per settori pubblici esposti, in misura statisticamente più significativa, al rischio di infortunio sul lavoro;
- l'eventuale estensione delle tutele dei militari (comprese quelle collegate al riconoscimento della causa di servizio) al personale civile impegnato nelle medesime missioni: v., ad esempio, per le missioni internazionali, art. 7, Decreto legge 28 dicembre 2001, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2002, n. 15, che riconosce le tutele previste per i militari anche al personale civile eventualmente coinvolto nelle medesime operazioni;
- parrebbe giusto, e comunque equo - anche nell'ottica dell'obbligo di un'interpretazione delle

norme costituzionalmente orientata, nel caso di specie, all'osservanza del fondamentale principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost., 2° comma, - mirare ad assicurare la medesima disciplina e tutele a tutto il personale, pur di diversa appartenenza, coinvolto in attività simili o analoghe a quella affidata al personale dei settori della sicurezza e del soccorso pubblico, per non incorrere in ingiustificate discriminazioni.

Tutto ciò già detto, dovendosi considerare peraltro che ***l'infortunio in missione*** in questione, anche se concretizzatosi durante il tragitto dalla sede aziendale all'albergo, va considerato come ***infortunio in attualità di lavoro e non "in itinere"*** (sul punto specifico v. circolare Inail n. 52/2013 "*tutto ciò che accade nel corso della stessa deve essere considerato come verificatosi in attualità di lavoro, in quanto accessorio all'attività lavorativa e alla stessa funzionalmente connesso, e ciò dal momento in cui la missione ha inizio e fino al momento della sua conclusione*"), fatte salve chiaramente attività estranee e slegate dalle mansioni affidate).