R I V I S T A
DEGLI INFORTUNI e DELLE MALATTIE PROFESSIONALI

VI SERIE DELLA **RASSEGNA DELLA PREVIDENZA SOCIALE** ANNO CIV

FASCICOLO N. 3/2017
PUBBLICAZIONE QUADRIMESTRALE DELL'INAIL - ROMA

- ***IL PRESIDENTE DELL'INAIL PRESENTA LA RELAZIONE ANNUALE 2017***
- ***IL LAVORO AGILE E LA SUA SPECIALITÀ***
- ***SOLUZIONI VOLONTARIE E MISURE NECESSARIE A DIECI ANNI DAL D.LGS. N. 81/2008***
- ***LA REVISIONE DELLA RENDITA DA INFORTUNIO SUL LAVORO O MALATTIA PROFESSIONALE. INTERVENTI ADEGUATORI DELLA GIURISPRUDENZA E CERTEZZA DEL DIRITTO***

INAIL

RIVISTA DEGLI INFORTUNI e DELLE MALATTIE PROFESSIONALI

DIRETTORE EDITORIALE
Massimo De Felice

DIRETTORE RESPONSABILE
Luigi La Peccerella

REDATTORE CAPO
Valeria Piatti

COMITATO SCIENTIFICO
Giuseppe Abbritti
Pasquale Acconcia
Paolo Atzeni
Fabrizio Benedetti
Maurizio Cinelli
Riccardo D'Alia
Silvia D'Amario
Aldo De Matteis
Carlo De Petris
Natale Mario Di Luca
Sergio Di Nola
Mario Gallo
Edoardo Gambacciani
Stefano Giubboni
Raffaele Guariniello
Eugenio Guglielmelli
Sergio Iavicoli
Marco Lai
Arturo Maresca
Paolo Pascucci
Giovanni Paura
Pietro Pennacchi
Antonella Polimeni
Gabriella Salinetti

COORDINAMENTO GIURISPRUDENZA
Avvocatura Generale INAIL

SEGRETARIA DI REDAZIONE
Marina Caporale

In copertina: Campagna informativa per reinserimento delle persone con disabilità da lavoro in caso di nuova occupazione

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 2144 del 26 maggio 1951
Poste Italiane S.p.A. - Spedizione in abbonamento postale art. 2, comma 20/c, legge 662/96 - Filiale di Milano
Stampa: Tipografia INAIL - Milano - Via Boncompagni, 41

ISSN 0035-5836

In questo numero pubblichiamo, come contributo di apertura, la Relazione annuale 2017, che il Presidente dell'Inail ha presentato il 27 giugno 2018, a Palazzo Montecitorio, sala della Regina. Coerentemente con la funzione dell'Istituto e con la complessità dei compiti istituzionali che gli sono attribuiti, la relazione, partendo dall'analisi dei dati sull'andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, ha poi offerto un quadro complessivo e interdisciplinare delle attività poste in essere per contribuire al miglioramento dei livelli di salute e sicurezza sul lavoro.

Nel documento non è soltanto evidenziata la necessità della sinergica confluenza delle competenze del Polo salute e sicurezza, che vanno dalla ricerca, alla prevenzione, alla cura e all'assistenza alla disabilità, con quelle di tutte le altre istituzioni aventi competenza in materia verso il condiviso obiettivo di una progressiva e sempre più significativa riduzione degli eventi lesivi e della attenuazione, se non della eliminazione, del danno a carico della persona e della sue possibilità di interazione con il contesto sociale e lavorativo.

Sono anche sottolineate, infatti, le problematiche connesse con i rapidi cambiamenti del mondo del lavoro, in gran parte indotti dal progresso tecnologico, e sono prospettati approcci innovativi per un'azione sempre più efficace, in grado di garantire l'effettività dei princìpi dettati dal d.lgs. n. 81/2008.

È riproposta la necessità di creare una base informativa condivisa, che consenta di analizzare non soltanto il numero degli infortuni e le modalità di accadimento, ma anche le mansioni e i tempi di esposizione al rischio dei lavoratori e che possa costituire valido supporto per una "politica nazionale di prevenzione".

Alcuni temi sono ripresi dagli articoli pubblicati nel presente numero.

Il riferimento è, in particolare, all'articolo sulle soluzioni volontarie, con particolare riguardo alle "buone prassi", che dovrebbero costituire lo strumento principale di aggiornamento e specificazione del contenuto precettivo del d.lgs. n.81/2008, dando così concretezza al principio di dinamicità dell'obbligo di sicurezza, sancito dall'articolo 2087 c.c.; obbligo che non si esaurisce con l'osservanza dei precetti dettati dalla specifica normativa di prevenzione, che sono cristallizzati con riferimento ad un dato momento storico e, quindi, a determinate possibili soluzioni offerte dalla tecnologia. Il rapporto tra obbligo di sicurezza ed acquisizioni scientifiche è stato affrontato anche dalla Corte di Giustizia Europea con la sentenza del 15 novembre 2001, n. 49, nella quale si è affermato che i rischi professionali oggetto di valutazione da parte del datore di lavoro non sono stabiliti una volta per tutte ma si evolvono in funzione dello sviluppo, delle condizioni di lavoro e delle ricerche scientifiche in materia.

Numerosi sono i richiami alle "buone prassi" e alla normativa tecnica volontaria contenuti nel d.lgs. n. 81/2008, ma non si può fare a meno di rilevare che l'art. 302-bis, anche se attribuisce agli organi di vigilanza il potere di impartire "disposizioni esecutive ai fini dell'applicazione delle norme tecniche e delle buone prassi, laddove volontariamente

adottate dal datore di lavoro e da questi espressamente richiamate in sede ispettiva, qualora ne riscontrino la non corretta adozione", non prevede, tuttavia, alcuna sanzione per l'eventuale mancato rispetto della disposizione impartita dagli organi di vigilanza. È una lacuna che meriterebbe di essere colmata in sede di auspicabile aggiornamento del c.d. Testo unico salute e sicurezza.

Per altro verso, si segnala l'articolo sulla revisione della rendita da infortunio sul lavoro o malattia professionale, con il quale, lungi dal criticare lo sforzo adeguatore della giurisprudenza, si è voluto sottolineare, con un esempio paradigmatico, che l'interpretazione evolutiva del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, ha ormai raggiunto il limite massimo di tensione e che, pertanto, è indifferibile un intervento del legislatore, che, nel rispetto dei princìpi di fondo, di diretta derivazione costituzionale, che sottostanno alla disciplina della tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, aggiorni la letterale formulazione delle disposizioni di un testo unico risalente a oltre 50 anni fa, per renderla funzionale ai mutamenti intervenuti nel contesto sociale e lavorativo e alla interpretazione costituzionale evolutiva in tale arco di tempo sviluppatasi.

Novembre 2018

LUIGI LA PECCERELLA

SOMMARIO

Parte I

MASSIMO DE FELICE: Relazione annuale 2017 337

DOTTRINA

ROSSELLA SCIOTTI: Il lavoro agile e la sua specialità 355

MARTINA VINCIERI: Soluzioni volontarie e misure necessarie a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008 415

L. LA PECCERELLA, L. PUGLISI: La revisione della rendita da infortunio sul lavoro o malattia professionale. Interventi adeguatori della giurisprudenza e certezza del diritto 429

SALVATORE CACIOPPO: Brevi riflessioni in ordine alla configurabilità del reato di cui all'art. 314 c.p. nell'operato del dipendente che, attraverso l'utilizzo della procedura istituzionale, distrae a proprio favore somme dell'Amministrazione 441

FLAVIO QUARANTA: Il ruolo delle casse mutue rurali a cento anni dalla nascita dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura 449

PRATICA E CASISTICA

ERNESTO CAPASSO: Inail, sport e reinserimento: una storia lunga oltre sessant'anni 479

A. BRUSCO, A. BUCCIARELLI: L'andamento degli infortuni e delle malattie professionali dal 2010 al 2016: i numeri attraverso gli anni della crisi 487

MARCO ALBANESE: La Perequazione a tratti delle tavole di eliminazione attraverso stimatori non parametrici: una potenziale estensione per le analisi delle esperienze in Inail 523

R. VALLEROTONDA, D. DE SANTIS, G. CAMPO, A. LEVA: Il fenomeno delle malattie professionali attraverso le fonti disponibili: dalla tutela assicurativa ai sistemi di sorveglianza 537

Parte II

GIURISPRUDENZA

Spese relative a protesi - Artt. 66 e 90 del T.U. n. 1124/1965 - Competenza Inail - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 2 OTTOBRE 2018, N. 23885** 177

Procedimento civile - Omessa e/o incompleta liquidazione delle spese in dispositivo - Corretta statuizione delle spese in parte motiva in conformità del principio della soccombenza - Procedura correzione errore materiale *ex* art. 287 c.p.c. - Applicabilità anche rito del lavoro **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE UNITE CIVILI - 21 GIUGNO 2018, N. 16415** 180

Procedimento civile - Controversie in materia di assistenza e previdenza - Malattie Professionali Tabellate - Natura giuridica d.m. 9 aprile 2008 - Atti meramente amministrativi - No applicazione del principio "iura novit curia" - Onere di produzione in giudizio - Presunzione legale nesso causale - Oneri probatori lavoratore - Malattie ad eziologia multifattoriale - Limiti - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 20 GIUGNO 2018, N. 16248** 189

Impugnazione cartella esattoriale ed estratto di ruolo - Inammissibilità impugnazione solo estratto di ruolo - Richiesta rateizzazione importi indicati in cartella - Riconoscimento di debito - Interruzione prescrizione - **CORTE DI CASSAZIONE - SESTA SEZIONE CIVILE - T - 18 GIUGNO 2018, N. 16098** 195

Infortunio su lavoro - Litisconsorzio c.d. processuale o successivo tra azione proposta dal lavoratore nei confronti del datore di lavoro e azione di regresso dell'Inail - Notifica tardiva dell'impugnazione nei confronti di un contraddittore - Necessità integrazione del contraddittorio *ex* art. 331 c.p.c. in sede di giudizio proposto tempestivamente dall'altro contraddittore - Obblighi di sicurezza e onere probatorio del datore di lavoro - Limite - Rischio elettivo - Violazione di un ordine di servizio - Esclusione - Responsabilità datore di lavoro - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 18 GIUGNO 2018, N. 16026** 197

Procedimento civile - Sinistro verificatosi per la presenza di una macchia d'olio sulla pavimentazione stradale - Responsabilità della P.A. *ex* art. 2051 c.c. - Ipotesi di esclusione - Caso fortuito - Onere probatorio a carico della P.A. - **CORTE DI CASSAZIONE - SESTA SEZIONE CIVILE - 3 - 19 MARZO 2018, N. 6703** 202

Procedimento civile - Notifica cartella esattoriale - Mera condizione di efficacia dell'atto impositivo - Notifica nulla - Sanatoria *ex* artt. 156 e 160 c.p.c. - Estratto sito internet Poste Italiane - Documento inidoneo a provare la ricezione della raccomandata con avviso di ricevimento *ex* art. 140 c.p.c. - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE TRIBUTARIA CIVILE - 16 MARZO 2018, N. 6524** 207

Responsabilità per custodia *ex* art. 2051 c.c. - Responsabilità oggettiva - Responsabilità della P.A. - Situazioni di pericolo connesse in modo immanente alla struttura o alle pertinenze della strada - Cause di esclusione - Comportamento del danneggiato - No imprevedibilità ed inevitabilità - Concorso di colpa - **CORTE DI CASSAZIONE - TERZA SEZIONE CIVILE - 13 MARZO 2018, N. 67034** 209

Risarcimento dei danni - Danno patrimoniale e non patrimoniale patito iure proprio dai congiunti della vittima - Applicazione art. 1227 c.c. - Riduzione in misura corrispondente alla percentuale di colpa della vittima - Frazionamento solo nesso di causalità giuridica - **CORTE DI CASSAZIONE - TERZA SEZIONE CIVILE - 15 FEBBRAIO 2018, N. 3695** 214

Procedimento civile - Controversie in materia di assistenza e previdenza - Prescrizione *ex* artt. 111 e 112 d.p.r. n. 1124/1965 - Decorrenza - Art. 135 T.U. n. 1124/1965 - Diagnosi della malattia - Insufficienza - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 6 FEBBRAIO 2018, N. 2842** 218

Procedimento civile - Controversie previdenziali e assistenziali - Aggravamento infortunio - Naturale evoluzione stato morboso- Art. 83 d.p.r. n. 1124/1965 - Concausa sopravvenuta - Art. 80 d.p.r. n. 1124/1965 - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 17 GENNAIO 2018, N. 1048** 220

Parte I

RELAZIONE ANNUALE 2017

MASSIMO DE FELICE*

**Signor Presidente della Camera, Signori Ministri,
Autorità, Signore, Signori,**

questa «relazione» è svolta per temi (tre, tra loro interrelati): la prevenzione; ricerca, formazione e riabilitazione; la solvibilità. Tre sono anche gli impegni rilevanti, individuati per il futuro prossimo.

I dati dell'Inail su infortuni e malattie professionali

Nel 2017 sono state censite dall'Inail circa 3 milioni e 750 mila posizioni assicurative (territoriali), con una minima riduzione (dello 0,22%) rispetto al 2016.
Al 31 dicembre erano in essere 726 mila rendite, per inabilità permanente e ai superstiti (il 2,56% in meno rispetto al 2016); le rendite per inabilità di nuova costituzione sono circa 16 mila e 500.

Infortuni

Sono state registrate poco più di 641 mila denunce di infortuni accaduti nel 2017, allo stesso livello del 2016 (-0,08%); sono circa il 14% in meno rispetto al 2012. Gli infortuni riconosciuti sul lavoro sono poco meno di 417 mila, di cui circa il 19% "fuori dell'azienda" (cioè "con mezzo di trasporto" o "in itinere"). Il dato "fuori azienda" è rilevante per la valutazione accurata delle politiche e delle azioni di prevenzione.
Delle 1.112 denunce di infortunio mortale (erano 1.142 nel 2016, 1.370 nel

* Presidente dell'Inail.

Relazione presentata il 27 giugno 2018, Palazzo Montecitorio - Roma.

2012) gli infortuni accertati "sul lavoro" sono 617 (di cui 360, il 58% "fuori dell'azienda"): anche se i 34 casi ancora in istruttoria fossero tutti riconosciuti "sul lavoro" si avrebbe una diminuzione del 2,8% rispetto al 2016 e una riduzione di circa il 25% rispetto al 2012.
Gli infortuni sul lavoro hanno causato circa 11 milioni di giornate di inabilità, con costo a carico dell'Inail; in media 85 giorni per infortuni che hanno provocato menomazione, circa 21 giorni in assenza di menomazione.

Malattie professionali

Le denunce di malattia sono state circa 58 mila (circa duemila e 200 in meno rispetto al 2016), con un aumento di circa il 25% rispetto al 2012. Ne è stata riconosciuta la causa professionale al 33%, il 3% è ancora "in istruttoria". Il 65% delle denunce è per malattie del sistema osteomuscolare.
È importante ribadire che le denunce riguardano le malattie e non i soggetti ammalati, che sono circa 43 mila; di cui circa il 37% per causa professionale riconosciuta. Sono stati poco meno di 1.400 i lavoratori con malattia asbesto-correlata.
I lavoratori deceduti nel 2017 con riconoscimento di malattia professionale sono stati 1.206 (il 37% in meno rispetto al 2012) di cui 335 per silicosi/asbestosi (l'86% è con età al decesso maggiore di 74 anni, il 75% con età maggiore di 79 anni).
Gli infortuni mortali, nei primi mesi del 2018 - Nel primo quadrimestre dell'anno si sono avute 286 denunce di infortunio mortale: 24 in più rispetto allo stesso periodo del 2017. L'analisi dei dati sulle morti è sempre attività triste, ma doverosa perché utile per meglio comprendere le cause e fronteggiarle. Va notato che gli infortuni mortali «in occasione di lavoro» sono diminuiti (sebbene di troppo poco, da 194 a 190), mentre forte è stato l'incremento degli infortuni «in itinere» (da 68 a 96).

La prevenzione

Nel *discorso per la celebrazione della festa del lavoro* - rilevando «la sequenza - purtroppo continua - degli incidenti mortali» - il Presidente Mattarella ha ribadito che «la sicurezza sul lavoro è un tema di civiltà», e che la prevenzione «richiama la responsabilità di tutte le parti» coinvolte nei cicli produttivi.

Una premessa

Potenziare la prevenzione non è facile. La normativa italiana è considerata, nell'impostazione, di avanguardia (sebbene, ora, da integrare nei dettagli attuativi rispetto alle nuove forme di lavoro che si vanno diffondendo). Le azioni dell'Inail - valu-

tate anche nel confronto europeo (con Danimarca, Germania, Regno Unito) - hanno raccolto giudizi di eccellenza[1]. È disponibile un apparato forte di sinergie: analisi dei dati; ricerca e realizzazione di strumenti innovativi per la mitigazione dei rischi; tecniche e "contenuti" per l'informazione e la formazione; varietà di incentivi per rafforzare le sicurezze. L'impostazione, definita oramai da anni, ha precorso le linee guida internazionali[2]; il ruolo, i volumi e le realizzazioni delle attività di ricerca addirittura le sopravanzano.

L'unica leva che resta per dare maggiore effetto a normativa e strumenti (disponibili) di prevenzione è lo "stile" della vigilanza.

Raffinata e potenziata deve essere la vigilanza "dall'esterno", quella svolta da corpi ispettivi, a tutela del rispetto delle norme. È necessario assoggettare al coordinamento anche le ASL, potenziare gli strumenti per le funzioni di *intelligence*.

La vigilanza "dall'esterno" va impostata innanzitutto con finalità cooperativa: assolvere il ruolo di consulenza nei confronti del mondo produttivo, portando la cultura degli "ispettori del lavoro" a poter sostenere «correttamente ispezioni incentrate sui rischi»[3]. Come per la vigilanza in altri campi (su banche, assicurazioni, imprese quotate), anche nella tutela della sicurezza dei processi di lavoro, la qualità dei controllati dipende dalla qualità dei controlli, e dei controllori.

Ma poi, dopo la cooperazione, se non c'è rispetto delle norme, fermo tempestivo ed efficace deve essere l'effetto sanzionatorio.

D'altra parte, essenziale da promuovere (e in qualche modo da premiare) è la vigilanza "interna", svolta da lavoratori, datori di lavoro e parti sociali: per realizzare formazione effettiva e qualificante; per segnalare e sanare debolezza e carenze nei sistemi di sicurezza; per utilizzare appieno i meccanismi di sicurezza, senza considerarli un costo (di impianto, nei tempi di esecuzione del lavoro), o un intralcio evitabile con l'esperienza (che troppo spesso fallisce).

Sono due stili di azione che vanno coordinati: per approfondire premesse e analisi delle cause; per agire sui comportamenti individuali e di gruppo, utilizzando magari la «spinta gentile», il «pungolo»"[4]. I «pungoli» si possono affiancare agli obblighi e ai divieti; e anche alla normazione tecnica volontaria.

1 Inail, *Guardare all'Europa - La prevenzione. Confronto tra i sistemi di prevenzione e di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro di Danimarca, Germania, Italia e Regno Unito*, i quaderni del CIV, Roma, 2015.

2 International Social Security Association, *ISSA Guidelines. Prevention of Occupational Risks*, Geneva, 2013.

3 Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa ad un quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020*, Bruxelles, 6.6.2014.

4 Un «pungolo [... è] qualsiasi aspetto dell'architettura delle scelte che altera il comportamento degli individui, [...] che incide in misura significativa sul comportamento. [...] Le imprese possono pungolare utilmente i dipendenti»; «gestire e sfruttare i comportamenti gregali (*herd behavior*), [...] gli individui si influenzano a vicenda»; «cambiare i comportamenti attraverso una corretta presentazione dei dati statistici», dei casi; sfruttare «informazione, pressione del gruppo di pari» [Thaler, R.H., Sunstein, C.R., *Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale University Press, 2008; edizione italiana: Thaler, R.H., Sunstein, C.R., *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, Feltrinelli, 2014, pagine 12, 14, 74-75, 77, 81].

Il nuovo stile con cui l'Inail sta caratterizzando la comunicazione potrà meglio diffondere e radicare la "cultura del rischio". L'arricchimento dei dati (su infortuni e malattie professionali) potrà dare ulteriore impulso all'efficacia.

Le attività svolte nell'anno

L'Inail svolge azione di controllo "amministrativo" (di congruità nella corresponsione dei premi di assicurazione). Nel 2017 sono state controllate 16.648 aziende (il 67,49% del terziario, il 28,21% del settore industria); l'89,43% sono risultate irregolari. Sono stati regolarizzati 49.772 lavoratori, di cui 45.802 irregolari e 3.970 "in nero".
I risultati confermano, anche per quest'anno, la qualità della procedura informatica di "business intelligence" che ha sostenuto l'attività ispettiva; e il grande lavoro svolto dai 299 ispettori.
Continua l'impegno delle imprese nell'attività di mitigazione dei rischi negli ambienti di lavoro: nel 2017 si sono avute circa 27 mila istanze di riduzione del tasso di tariffa per meriti di prevenzione (documentate con interventi effettuati nel 2016), con una riduzione di premi versati di circa 198 milioni di euro.
A ottobre 2017 è stata disposta la riduzione del 7,22% dell'importo del premio (dovuto per il 2017) per le imprese artigiane che non hanno denunciato infortuni nel biennio 2015-2016: sono stati destinati 27 milioni di euro; le posizioni assicurative (territoriali) risultate rispondenti ai requisiti sono state circa 317 mila, lo sconto ha interessato oltre 294 mila ditte.
Altre riduzioni (del premio) hanno riguardato, anche per il 2017, il settore edile, la pesca e la navigazione.
Prosegue il piano per co-finanziare (al 65% del costo complessivo) "progetti per la sicurezza", con i cosiddetti «incentivi Isi». Col bando del 2017 sono stati messi a disposizione più di 249 milioni di euro: rappresentano l'ottava *tranche* di un ammontare complessivo di circa 1 miliardo e 800 milioni di euro stanziato dall'Inail a partire dal 2010.
Sono sostenuti progetti di investimento per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale, per la riduzione dei rischi da movimentazione manuale di carichi, di bonifica da materiali contenenti amianto, per micro e piccole imprese operanti in specifici settori di attività (ceramica e lavorazione del legno), per micro e piccole imprese operanti nel settore della produzione agricola primaria. Sono risultati "ammissibili" più di 17 mila progetti, che potranno competere (con la tecnica dello "sportello informatico") all'assegnazione dei fondi.
L'attenzione verso le imprese di piccole dimensioni (ove si rilevano più infortuni) è proficua: dai dati statistici risulta che i progetti «ammessi e regolari» presentati da imprese sino a 15 dipendenti erano nel 2010 il 61%, siamo al 74% nel 2016 (era il 71,5% nel 2015).

Intensa è stata l'attività di coinvolgimento e di coordinamento, nei piani di prevenzione. Sono state avviate o confermate collaborazioni con la Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale (per lo studio delle malattie di sospetta origine professionale attraverso la definizione di percorsi diagnostici specifici, la realizzazione di iniziative formative comuni, l'individuazione di una rete di medici competenti per indagini conoscitive in materia antinfortunistica); con Assoallestimenti, col Comitato Fiere Industria e con l'Associazione Esposizioni e Fiere Italiane (in particolare per la definizione di Linee di indirizzo per la gestione della sicurezza nelle aziende del settore fieristico); con l'Organismo paritetico nazionale dell'artigianato (per migliorare la conoscenza dei rischi soprattutto per le piccole e medie imprese e sviluppare e sperimentare buone pratiche); con l'Associazione italiana organizzatori e produttori spettacoli di musica dal vivo (per divulgare i "prodotti" elaborati in vigenza del precedente Accordo e promuovere percorsi formativi specifici); con il Consiglio Nazionale Ingegneri (per iniziative mirate all'aggiornamento tecnico-normativo degli ingegneri nel campo della sicurezza sul lavoro e dell'ingegneria della sicurezza); con la Scuola nazionale dell'amministrazione (per realizzare programmi didattici e progetti formativi destinati alle figure previste dal Testo Unico "sicurezza" e ai lavoratori che operano negli ambienti di lavoro delle Amministrazioni pubbliche). La definizione del protocollo di intesa con FederlegnoArredo è stata completata lo scorso aprile; intende potenziare la cultura della sicurezza in un ambito, quello del *design* industriale e dell'arredo, in cui l'Italia ha raggiunto punte di eccellenza: si tratta di un settore ad alto rischio infortunistico che l'Inail segue con particolare attenzione (lo specifico asse di finanziamento per le piccole e medie imprese che operano nei settori legno e ceramica, che caratterizza il «Bando Isi 2017», è segno ulteriore).

Il Protocollo d'intesa col Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca - siglato in occasione degli «Stati generali dell'Alternanza scuola-lavoro» (il 16 dicembre 2017) - ha confermato percorsi innovativi: il corso «Studiare il lavoro», realizzato dall'Inail con le tecniche dell'*e-learning* conduce studenti e professori lungo i processi della produzione, a osservare gli esiti del progresso tecnologico, a valutare il ruolo bivalente delle nuove tecnologie: portatrici di rischi "emergenti", ma d'altra parte di strumenti per garantire sicurezze.

Il protocollo d'intesa con Federchimica continua a sostenere realizzazioni di grande rilievo. Su richiesta della European Chemical Agency è stata avviata l'indagine (tramite un questionario da compilarsi *on line*) sull'applicazione in Italia dei Regolamenti europei («Registration, evaluation, authorisation of chemicals»; «Classification, labelling and packaging») sulle sostanze chimiche e, in particolare, sugli effetti, per gli utilizzatori "a valle", delle informazioni contenute nelle schede dati di sicurezza riguardo gli agenti chimici pericolosi. È la prima indagine promossa da uno Stato membro dell'Unione europea; potrà essere modello di

riferimento trasferibile a altri Paesi; gli esiti potranno essere utili per orientare le attività della prossima campagna 2018/2019 che l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) dedica al tema delle "sostanze pericolose".
A settembre Inail e Accredia (con la collaborazione dell'Associazione italiana cultura e qualità) hanno avviato l'indagine per verificare l'effetto dell'"accreditamento" (certificazione) del sistema di gestione della salute e sicurezza sui livelli di prevenzione dei rischi, e dei modelli organizzativi.
I risultati (presentati lo scorso marzo) segnalano minor numero e minore gravità di infortuni nelle imprese "certificate": una riduzione di circa il 16% degli infortuni, che nel 40% dei casi sono meno gravi rispetto a quelli che avvengono nelle aziende non certificate. È un risultato che apre - anche qui - a domande e curiosità, sollecitando l'arricchimento della base informativa, l'analisi di causalità, il controllo intertemporale degli andamenti infortunistici.
Resta impegno rilevante per Inail la collaborazione con l'Ente Nazionale Italiano di Unificazione, nella predisposizione e diffusione di norme tecniche, linee guida e prassi di riferimento. Il 12 marzo scorso è stata pubblicata la norma sui «Sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro - Requisiti e guida per l'uso»: è un documento importante alla cui redazione i tecnici dell'Inail hanno contribuito con esperienze preziose.
È stato rafforzato (col Decreto legislativo 223/2017) il ruolo della normazione tecnica («in particolare per la sicurezza degli impianti, prodotti, processi e servizi»): si tratta ora di dare percorso operativo all'utilizzazione delle norme e di verificarne gli effetti.
Rientrano nell'attività di prevenzione i servizi di omologazione e certificazione di attrezzature: nel 2017 ne sono stati richiesti 179.504 (erano stati 185 mila nel 2016); i servizi resi sono stati 89.459 (erano 94.170): hanno prodotto un fatturato di circa 16 milioni di euro.
La prevenzione contro i rischi - già impegnativa nei processi di lavoro tradizionali - diventa problema più arduo nel controllo delle nuove "forme di lavoro" (il *crowd working*, il "lavoro su piattaforma", lo *smart working*); è viva l'esigenza di regolamenti per ben definire la tutela assicurativa: dovendo individuare, in particolare, il confine tra lavoro subordinato, collaborazione coordinata e continuativa etero-organizzata, lavoro autonomo[5].

Il contributo dell'informatica

Nel 2017 sono state realizzate nuove funzionalità *on line*: da ottobre è in funzio-

5 Il problema fu posto già lo scorso anno [Inail, *Relazione annuale del Presidente*, Roma, 5 luglio 2017, pagina 16]. Con la circolare pubblicata a novembre (la numero 48) l'Inail ha fornito le istruzioni operative per garantire la tutela assicurativa dei lavoratori, del settore pubblico e privato, impiegati in modalità di *smart working* (in attuazione della Legge del 22 maggio 2017 n. 81).

ne il servizio «Comunicazione di infortunio», consente di comunicare in via telematica i dati relativi agli infortuni che comportino assenza dal lavoro di almeno un giorno; sempre da ottobre è possibile trasmettere le informazioni per l'istituzione e l'aggiornamento dei «Registri di esposizione» ad agenti cancerogeni e mutageni e ad agenti biologici.
Per consentire alle «società tra professionisti» l'accesso diretto ai servizi telematici per la gestione dei rapporti assicurativi sono stati avviati adeguamenti del sistema di profilazione: a settembre si è avuto il primo rilascio del profilo riservato alle «società» iscritte all'albo dei consulenti del lavoro.
Il «sistema di gestione della qualità», adottato a tutela dei livelli di servizio, ha meritato la certificazione ISO 9001:2015. Anche questo riconoscimento segna il percorso di innovazione digitale che si va realizzando da anni.

Verso una politica nazionale di prevenzione. Che fare?

Lo scorso aprile è stato avviato (al Ministero del Lavoro, promosso dal Ministro Poletti) il confronto per sostenere una «politica nazionale di prevenzione».
L'attenzione verso le piccole e medie imprese deve essere preminente. L'Inail ha proposto un piano in tre punti: 1 - costruire una mappa statistica operativa, raggruppando le imprese per "tipologia di rischio (primario)/dimensione/territorio", associando (per gruppo) le cause più frequenti di infortunio; 2 - potenziare le attività di collaborazione (con associazioni, parti sociali, istituzioni) costituendo una sorta di "tavolo di coordinamento permanente", a livello nazionale, con competenze tecniche qualificate, pochi partecipanti e effettivamente operativo; 3 - definire "schemi di azione" per classe di rischio/causa, da realizzare a livello territoriale (ma coordinati "in rete"): per definire più efficaci modalità di controllo, per sostenere attività di sensibilizzazione alla gestione del rischio specifico (la collaborazione di lavoratori, datori di lavoro e parti sociali è segnalata di nuovo essenziale).
Per rendere più efficace il piano è stato ri-proposto il potenziamento delle basi informative.
Il numero di infortuni è informazione debole per giudicare e pilotare le politiche. C'è bisogno (lo si ripete dal 2012) di informazioni sulle mansioni e sul tempo di esposizione al rischio dei lavoratori, per poter calcolare e utilizzare un indice di sinistrosità. Sono informazioni che la pubblica amministrazione ha a disposizione, e che potrebbero essere coordinate in un "ambiente informatico" unico e "agile" (una prima sperimentazione si è avviata col "trasferimento" degli *open data* dell'Inail sul *Data & Analytics Framework*, realizzato nell'ambito del «Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019»). L'utilizzazione di nuove logiche e di nuove tecnologie (per il reperimento e l'architettura dei dati) potrebbe rendere più agevole fronteggiare anche situazioni dai contorni altrimenti "vaghi" indotte dalle nuove forme di lavoro.

La collaborazione tra Ministero del Lavoro, Istat, Inail, Inps e Anpal (regolata con l'accordo quadro del 2015) per una «lettura integrata del mercato del lavoro» potrebbe non prescindere da questo impegno. Così come andrebbe ri-analizzata - considerando le innovazioni di logiche e tecnologie - e coordinata nell'"ambiente informatico agile" l'impostazione del «Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro» (il Sinp), oggi all'attenzione di un nuovo "tavolo di lavoro"[6].
Il numero di infortuni (o, speriamo presto, l'indice di sinistrosità) dovrebbe entrare nel giudizio di qualità che daremo sui prodotti del lavoro, tra gli indici qualificanti del nostro sistema produttivo.
Resta un auspicio: poter definire uno standard pubblico (un algoritmo) per assegnare alle imprese (che vogliano) un "rating in sicurezza". Ci sono esperienze in proposito, da prendere a esempio e sviluppare.

Ricerca, formazione e riabilitazione

Il Centro protesi di Budrio - Nel 2017 sono state effettuate più di 7 milioni e mezzo di "prestazioni sanitarie"; le prestazioni per "prime cure" effettuate presso i 131 ambulatori dell'Inail sono state circa 700 mila di cui il 94% richieste a seguito di infortuni (la quota residua per malattia professionale, diminuita di circa l'11% rispetto al 2016).
Sono state fornite a 3.673 pazienti circa 127 mila prestazioni riabilitative e 9.067 visite fisiatriche negli 11 centri di fisiochinesiterapia attivi in 5 regioni; il Centro protesi di Vigorso di Budrio ha registrato l'afflusso di circa 13.000 assistiti.
Budrio continua a essere centro e coordinatore di una rete di collaborazioni di eccellenza: con l'Istituto Italiano di Tecnologia, con l'Istituto di bio-robotica della Scuola Sant'Anna di Pisa, con l'Università Campus bio-medico di Roma.
È un'attività che sta realizzando progetti di avanguardia, sulla frontiera della tecnologia. Lo scorso maggio è stata presentata la protesi di mano poliarticolata e polifunzionale, di derivazione robotica, *"Hannes"* (pronta per passare "in produzione"); si sta lavorando all'«esoscheletro motorizzato» *Twin*; si sta progredendo nel progetto di ricerca "Relief" (per la realizzazione di una microvalvola per il ripristino della continenza urinaria). A dicembre è stato presentato il prototipo del "verticalizzatore" *Rice (Robotic innovation for standing and enabling),* dispositivo progettato per portare a migliore autonomia persone con gravi disabilità motorie degli arti inferiori.

6 Il progetto del Sinp fu definito col Decreto legislativo 81/2008. Il "Tavolo", istituito con Decreto ministeriale 6 febbraio 2018, n. 14, è composto da 16 membri designati dai Ministeri del Lavoro, della Salute, della Pubblica Amministrazione, dell'Interno, della Difesa, dell'Economia, dall'Inail e dalla Conferenza delle Regioni.

Sperimentazioni impegnano anche il Centro di riabilitazione motoria di Volterra.
Continua lo sviluppo della rete di assistenza territoriale: a luglio 2017 è stata autorizzata l'istituzione del «punto di assistenza» di Palermo; la nuova struttura - come quelle già attive a Milano, Roma, Bari, Napoli, Venezia Terraferma e quella in corso di attivazione a Torino - opererà in stretta sinergia con Budrio, provvedendo alla fornitura, riparazione e personalizzazione delle diverse tipologie di ausili.
È continuata anche la collaborazione col Comitato Italiano Paralimpico (il Cip). Atleti assistiti dal Centro protesi (e dalla filiale romana) hanno partecipato e primeggiato in competizioni internazionali. È un risultato importante in sé, ma ancora più importante per pubblicizzare e diffondere la pratica sportiva come mezzo di recupero dell'integrità psico-fisica e del reinserimento sociale.
Per tutto questo il potenziamento e la conduzione efficiente del Centro protesi di Vigorso di Budrio resta impegno primario, da assolvere con tempestiva determinazione.

Ancora su ricerca e formazione - Sono proseguite le attività programmate con il «Piano della ricerca 2016-2018». Si sono rivelate profonde le sintonie problematiche con la risoluzione del Parlamento europeo sulle «Norme di diritto civile sulla robotica» (in particolare riguardo al rapporto uomo-macchina, alle responsabilità di produttori e utilizzatori, all'organizzazione della ricerca e al trasferimento tecnologico; alla normazione, sicurezza e protezione)[7].
Pregevoli sono gli studi e le realizzazioni (alcuni in collaborazione con università e col Consiglio Nazionale delle Ricerche) a garanzia di processi di lavoro: un sistema indossabile per sicurezza di lavorazioni meccaniche (in un grande stabilimento che produce componenti per autovetture); un sistema per guida visuale intelligente per il controllo della movimentazione di carichi (in una centrale termoelettrica a rischio di "incidente rilevante"); un sistema per l'intervento in emergenza all'interno di ambienti congestionati da fumo (negli impianti di una struttura ospedaliera); un dispositivo di gorgogliamento per il campionamento di matrici ambientali; un apparato di misurazione di emissioni otoacustiche; prodotti per la veicolazione di composti terapeutici/diagnostici al cuore; un simulatore per l'addestramento in ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento.
Altri progetti di ricerca sono avviati sui temi dell'invecchiamento attivo della popolazione lavorativa; sul robot teleoperativo; sulle nanotecnologie e il rischio biologico; sullo stress termico; sul controllo delle vibrazioni; sul "rischio elettrico"; sui rischi nell'utilizzo di macchine agricole, forestali e da giardinaggio; sulla protezione dalle cadute dall'alto[8].

7 Parlamento europeo, *Norme di diritto civile sulla robotica*, Risoluzione del 16 febbraio 2017.
8 Descrizioni dei progetti sono in Inail, *Dossier Ricerca. Progetti in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, Roma, 2018.

La divulgazione di risultati ha mostrato stile efficace. Un esempio per tutti: il seminario sull'«Applicativo web a supporto del risk assessment per le attività in ambienti sospetti di inquinamento o confinati», con la presentazione del prototipo di robot dedicato a una specifica lavorazione (settore vitivinicolo), capace di operare all'interno di spazi confinati.
Nel 2017 sono stati ottenuti due brevetti, e due domande di brevetto sono state formalizzate. Resta il problema di potenziare il trasferimento tecnologico: portare oggetti e metodi a essere concretamente utilizzabili, nella disponibilità delle imprese per fronteggiare il rischio.
Lo scorso settembre è stato "attivato" dalla Sapienza Università di Roma - nell'ambito del protocollo di collaborazione con l'Inail - il master (biennale) di secondo livello, interfacoltà su «Gestione integrata di salute e sicurezza nell'evoluzione del mondo del lavoro». Ricercatori e tecnici dell'Inail hanno partecipato alla progettazione, stanno contribuendo alla didattica. È un master innovativo: utilizza l'esperienza pratica, i dati, la rete e i programmi di ricerca dell'Inail; la Sapienza Università di Roma porta le competenze di quattro Facoltà (di Medicina e odontoiatria, di Farmacia e medicina, di Ingegneria civile e industriale, di Giurisprudenza); gli «enti partner» (Aeroporti di Roma, Confindustria, Enel, Eni, Federchimica, Fiat Chrysler Automobiles FCA, Fondazione Rubes Triva, Rete Ferroviaria Italiana, Terna) daranno il valore del confronto e della sperimentazione. La durata biennale consentirà di progettare "stage" che potranno strutturarsi come microricerche, da coordinare in un piano "paziente". La didattica innovativa impostata *per problemi* (superando i limiti delle discipline) darà il profilo nuovo di una professione - il "*risk manager* del lavoro" - per ora qualificata con soluzioni episodiche e dai contenuti troppo parziali**9**.
Il bilancio preventivo - dunque - prospetta la possibilità di sostenere anche il confronto internazionale.
Sulla base del lavoro impostato nel 2017, lo scorso gennaio l'Inail ha partecipato al bando - pubblicato dal Ministero dello Sviluppo Economico nel quadro del «Piano nazionale Industria 4.0» - per la costituzione e il finanziamento di "competence center" a alta specializzazione, nella forma del partenariato pubblico-privato (i "centri" sono finalizzati a promuovere e realizzare progetti di ricerca applicata, di trasferimento tecnologico e formazione su tecnologie innovative). L'Inail è *partner* nei progetti proposti dal Politecnico di Milano, dalla Sapienza Università di Roma, dalla Scuola Superiore S. Anna di Pisa.
Gli ambiti di attività sono di notevole rilevanza: trasformazione digitale delle piccole e medie imprese; robotica e tecnologie digitali abilitanti; *cybersecurity*.

9 Al «*problem solving*» (come capacità da conquistare e come mezzo didattico) ha richiamato in più occasioni l'*OCSE*; recentemente anche in *OCSE*, *Strategia per le Competenze dell'OCSE. Sintesi del Rapporto: Italia*, OCSE, 2017, pagine 2, 20. Approfondimenti sull'impostazione del master sono in De Felice, M., Polimeni, A., *Impresa, sicurezza, evoluzione tecnologica. Un master "anti-disciplinare", per governare i rischi sul lavoro*, Rivista degli infortuni e delle malattie professionali, 2017, 2.

Si tratta di tematiche innovative, in sintonia con il Piano di ricerca 2016-2018 (dell'Inail), nelle quali l'Inail potrà collaborare portando competenze e esperienze, risorse strumentali e finanziarie.

Sulla solvibilità: risultati finanziari e economici; gli investimenti

Risultati finanziari e economici - I dati del preconsuntivo 2017 mostrano che si sono avute entrate di competenza per 10 miliardi e 322 milioni di euro (circa 555 milioni in meno rispetto al 2016); le uscite di competenza si sono attestate a 8 miliardi e 692 milioni (con prestazioni istituzionali in diminuzione di circa il 3,55%). Sono positivi il risultato finanziario e il risultato economico.
Si hanno riserve tecniche di circa 32 miliardi e 852 milioni; le riserve sono "coperte" per circa l'83% da liquidità (versata alla Tesoreria dello Stato, senza remunerazione).
Sul bilancio anche quest'anno hanno inciso le misure della «legge di stabilità per il 2014»: la riduzione del 16,48% di premi e contributi è "tamponata" parzialmente dai 700 milioni trasferiti dallo Stato; hanno gravato i 204 milioni riversati allo Stato per riduzioni e razionalizzazione della spesa.
Anche per il 2018, verrà attuata la riduzione di premi e contributi (nella misura del 15,81%) per un importo complessivo di 1 miliardo e 200 milioni di euro.

Investimenti - Nel febbraio 2017 è stato approvato il Piano triennale degli investimenti 2017/2019.
L'attività nel settore immobiliare è stata intensa e rilevante. Ha riguardato immobili da destinare all'uso della pubblica amministrazione; e «iniziative immobiliari a elevata utilità sociale». I piani di edilizia scolastica, scuole innovative, poli per l'infanzia vedono soltanto due realizzazioni (scuole in Carignano, in Fidenza); per sfruttare appieno la grande potenzialità offerta dagli stanziamenti economici sarebbe necessario agevolare i percorsi burocratici e spingere gli Enti locali a sviluppare i progetti esecutivi.
La partecipazione dell'Inail al «Fondo comune di investimento immobiliare chiuso i3-core» gestito da InvImit Sgr si è arricchita - relativamente al comparto "Stato" - con la sottoscrizione (a novembre 2017) di ulteriori 375 quote (per un valore complessivo di circa 220 milioni di euro).
La partecipazione col ruolo di investitore *sponsor*, al «Fondo di investimento alternativo italiano mobiliare chiuso *QuattroR*», finalizzato alla ricapitalizzazione patrimoniale e al rafforzamento delle imprese italiane, porta l'Inail a contribuire fattivamente al sostegno dello sviluppo economico.
Gli investimenti in titoli, con l'acquisto di BTP e dell'obbligazione emessa dalla Regione Lazio (il cosiddetto *Bond Lazio*), hanno raggiunto il limite del "porta-

foglio detenibile" (1 miliardo di euro, determinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con decreto del 19 giugno 2015).
Nell'anno 2017 sono state cedute 144 unità immobiliari (85 residenziali e 59 commerciali) per un incasso complessivo di circa 18,9 milioni di euro.
Tutti gli investimenti sono stati finalizzati al perseguimento di un rendimento che - rispetto al tasso tecnico di calcolo delle riserve - tutelasse la solvibilità "al meglio" (dati i vincoli normativi e la situazione dei mercati).

Impegni per il futuro

Lo scorso gennaio si sono completate le designazioni per il nuovo Comitato scientifico della ricerca. A novembre è stato rinnovato l'Organismo indipendente di valutazione della performance (l'Oiv). A dicembre si è aperta la sesta consiliatura del Consiglio di indirizzo e vigilanza (il Civ). Già proficua si è instaurata la collaborazione.
Tre impegni risaltano, per rilevanza strategica, e potranno caratterizzare l'azione nel futuro prossimo.

La revisione delle tariffe - La revisione delle tariffe è obbligo che l'Inail è tenuto ad assolvere, come prescritto dalla «legge di stabilità 2014» (art. 1, comma 128). Il compito è delicato e complesso: incide sul costo del lavoro; si debbono definire nuove "classi di rischio" (considerando le innovazioni nei processi e nei mezzi di produzione); è fondamentale (per quantificare il tasso di tariffa, e quindi per la valorizzazione dei premi di assicurazione) rispettare i principî di solvibilità.
La revisione richiede di predisporre un sistema informatico parametrico (nella logica del "profit test" attuariale), che consenta un'attenta analisi di sensitività rispetto alla ri-definizione delle "classi di rischio" (rappresentate col nuovo "nomenclatore tariffario"), alle variabili indipendenti e alle basi tecniche: tutto finalizzato anche alla verifica di tenuta dei bilanci (nel senso del controllo "prospettico" della solvibilità). Il coinvolgimento delle competenze tecniche è ampio, richiede precisa attribuzione di responsabilità e attento coordinamento; impegnative saranno le verifiche da parte dell'Ufficio audit.
La disponibilità del sistema informatico parametrico potrà anche produrre il bilancio attuariale (di cui già si segnalò l'importanza, esasperata dai vincoli cui sono assoggettati gli attivi a copertura delle riserve[10]); è l'unica via per interloquire in modo consapevole - sui tassi di tariffa - con le parti sociali e datoriali, e con i Ministeri vigilanti.

10 Inail, *Relazione annuale 2014 del Presidente*, Roma, 9 luglio 2015, pagina 5; Inail, *Relazione annuale 2016 del Presidente*, Roma, 5 luglio 2017, pagina 4.

La revisione delle tariffe è rimarcato come impegno da portare «rapidamente a conclusione» anche nelle «Linee di mandato» del Civ, approvate lo scorso aprile: ove si richiama il collegamento strutturale con i livelli delle prestazioni, con i piani per nuove attività, e si conferma l'«indicazione del precedente Civ sull'esigenza della redazione del bilancio attuariale»[11].
Proprio nel collegamento di entrate-uscite risalta il problema del controllo della solvibilità, per dare senso effettivo e operativo alla "sana e prudente gestione" (nella logica dell'*asset-liability management*).

La cultura gestionale interna, informatica, organizzazione - A luglio si è ravvivato il dibattito sulla riforma della *governance* degli enti previdenziali; a settembre l'Inail ha partecipato al «Seminario del Servizio Revisione interna» della Banca d'Italia. I due eventi hanno un sottile ma robusto collegamento. Senza entrare nei commenti sulle proposte di riforma (peraltro documentati[12]), è importante richiamare l'attenzione sulla cultura gestionale.
Un efficace progetto di *governance* (dell'Inail) non può prescindere dalla organizzazione delle logiche (e delle strutture) di gestione[13]. È un tema già proposto: nuove esigenze lo ripropongono di urgente attualità. Fu detto che sarebbe un grande progresso abolire i recinti professionali per poter portare tecnici «professionisti» alle dipendenze delle Direzioni centrali, cambiare gli schemi tradizionali della "divisione del lavoro" (considerando opportunità e vincoli dei processi informatici)[14].
L'esigenza organizzativa si può esemplificare considerando la gestione degli *open data*: il presidio informatico (responsabile della procedura di elaborazione e della sua manutenzione) deve avere alle dipendenze i tecnici (statistici) dei dati; il presidio statistico deve essere responsabile dei metodi e della "validazione"; l'ufficio audit "di staff" controlla l'adeguatezza dei metodi e dei processi (di test delle procedure, di "validazione" dei dati). Altri esempi emblematici si potrebbero fare sui processi di contabilità.
È uno schema "classico" a tutela della qualità della gestione tecnica, delle responsabilità e dell'indipendenza dei controlli; ha valore generale "di principio"; è diffusamente utilizzato (altrove). L'organizzazione della tecnostruttura dovrebbe finalmente poterlo acquisire.

11 Consiglio di indirizzo e vigilanza, *Linee di mandato 2018-2021. Per la tutela della persona in un lavoro sicuro,* Roma, 18 aprile 2018; le citazioni sono dalle pagine 17, 3, 2 (nell'ordine).
12 De Felice, M., *Documento preparatorio per l'Audizione del presidente dell'Inail sulla governance degli Enti previdenziali*, XI Commissione (Lavoro pubblico e privato), Camera dei deputati - Roma, 19 luglio 2017.
13 Un esempio cui ispirarsi è dato dalla *Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)*, Official Journal of the European Union, L335, 17.12.2009; e da Isvap, *Regolamento n. 20 del 26 marzo 2008; modificato e integrato dal provvedimento Isvap dell'8 novembre 2012 n. 3020 e dal provvedimento Ivass del 15 aprile 2014 n. 17*.
14 Inail, *Relazione annuale 2014 del Presidente*, Roma, 9 luglio 2015, pagina 15.

Altrimenti si creano situazioni di stallo o comunque di inefficienza. La resistenza al cambiamento richiama una «analogia» fulminante (proposta per fotografare gli esiti insoddisfacenti delle proposte di riforma della pubblica amministrazione, negli anni sessanta): se si cambia mezzo di locomozione e si passa dal treno all'aereo si «deve scegliere, per raggiungere la meta, la rotta migliore, che non consisterà quasi mai nel sorvolare la preesistente linea ferroviaria»[15].
C'è poi da allineare alle "migliori prassi" le tecniche della pianificazione. È necessario definire "formati operativi" per i piani strategici: con precise scadenze delle azioni, con chiare responsabilità, per rendere applicabili criteri di verifica e di misurazione degli esiti.
Sulla «proposta di progetto» (corredata dagli «indicatori per il controllo» dello stato di avanzamento e della qualità del risul-tato), e sulle «modalità di monitoraggio della performance» l'Organismo indipendente di valutazione ha avviato un lavoro prezioso e rassicurante.

Produrre la «mano protesica Hannes» - La «mano protesica Hannes» è realizzata dall'Inail e dall'Istituto Italiano di Tecnologia; porta nel nome un riconoscimento e una storia. Hannes è il riconoscimento a Johannes Schmidl; la storia iniziò nell'aprile del 1960 a Budrio. Il dottor Schmidl raccolse 8 ragazzi con talento artigianale: falegnami, meccanici, calzolai; poi aprì il Reparto Ricerca per lo sviluppo della Tecnica Protesica. È del 1965 la prima protesi di mano, mioelettrica. Oggi quell'idea di mano possiamo dirla "robotica".
È cambiata - e di molto - la tecnologia; e sono cambiati anche i modi della ricerca. I gruppi di lavoro sono diventati "anti-disciplinari": collaborano fisici, tecnologi, ingegneri, medici, fisioterapisti, psicologi ciascuno con alta specializzazione nella propria disciplina ma capace di interlocuzione costruttiva, per produrre un prodotto che è nello spazio di confine tra azioni e culture tecniche.
Non è cambiato lo stile del rapporto con gli infortunati, il clima di Budrio: i pazienti (utilizzatori di protesi e ortesi), col ruolo fondamentale di sperimentatori, partecipano a pieno titolo al "gruppo di progetto".
Nel 2015 (ad aprile) il signor Zambelli mostrò come col primo prototipo di protesi robotica potesse afferrare un bicchiere di carta senza accartocciarlo, eppure usare un martello per piantare un chiodo, e un trapano per forare; da allora ha continuato a sperimentare e a suggerire miglioramenti funzionali. L'esito, oltreché nelle documentazioni tecniche[16], è nei giudizi (si ascoltano nel filmato che documenta la «mano» all'opera, presentato lo scorso maggio): «con questa mano mi sono appropriato di una parte della mia vita che mi era venuta a mancare a

15 De Finetti, B., *Applicazione delle nuove tecniche meccanografiche ed elettroniche*, in Saggi in onore del Centenario della Ragioneria generale dello Stato, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1969, pagina 82.
16 IIT-Inail, *Progetto PPR1A: Protesi poliarticolata polifunzionale, per amputazioni totali o parziali di mano, e polso. Relazione conclusiva*, Genova, 31 agosto 2017.

causa dell'infortunio […] è cambiato qualcosa in me, come se avessi due mani naturali […] è cambiato tutto un modo di pensare».
La «mano protesica Hannes» ha conseguito la certificazione CE (come dispositivo medico di classe 1). Resta da fare l'ultimo passo: realizzare il "piano di industrializzazione" per la produzione in serie.
Studi preliminari dicono che la produzione "autonoma" potrebbe dare riduzione dei costi rispetto a soluzioni già disponibili sul mercato. E quindi una rilevante riduzione dell'impegno "extratariffario" a carico degli infortunati. La possibilità che la legge (232 dell'11 dicembre 2016, articolo 1, comma 82) ha dato all'Inail di costituire *start-up* «aventi quale oggetto sociale lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi di alto valore tecnologico» è opportunità alternativa da considerare con attenzione.
La collaborazione che continua con l'Istituto Italiano di Tecnologia eleva le probabilità di successo.
È un modo nuovo di interpretare il ruolo della pubblica amministrazione, per rispondere anche con "oggetti" alla richiesta di "utilità sociale". Collaborazioni e realizzazioni di questo tipo potranno avere risonanza, anche a livello internazionale.

* * *

Il lungo elenco delle azioni concluse nel 2017 è stato possibile per l'impegno di chi nell'Inail lavora: impegno in molti casi assolto a livelli di eccellenza, degno di encomio. Il mio ringraziamento per il lavoro svolto non è d'occasione. E sostiene la fiducia che le tre azioni individuate strategiche per il futuro prossimo possano essere realizzate con rinnovata efficacia.

IL LAVORO AGILE E LA SUA SPECIALITÀ

ROSSELLA SCIOTTI*

SOMMARIO

1. Il lavoro svolto "a distanza" e l'attualità di una sua più adeguata regolamentazione - **2.** Il c.d. "lavoro agile" o "smart working": aspetti problematici e profili di criticità - **3.** Le prime previsioni regolative dell'istituto offerte da parte della contrattazione collettiva - **4.** Il "lavoro agile" nella l. 22 maggio 2017, n. 81: nozione ed inquadramento giuridico - **5.** L'accordo individuale ed il ruolo della contrattazione collettiva - **6.** La tutela di nuova concezione del c.d. "diritto alla disconnessione" dalle strumentazioni tecnologiche - **7.** Sicurezza sul lavoro e tutela assicurativa del lavoratore agile - **8.** Lavoro agile e telelavoro: affinità e differenze - **9.** Specialità e subordinazione c.d. "attenuata" dei rapporti di lavoro a distanza tradizionali - **10.** La subordinazione c.d. "concordata" in modalità di "lavoro agile": l'accordo sull'esercizio dei poteri datoriali all'esterno dei locali aziendali - **11.** La tendenza a creare "nuovi" tipi legali tra specialità, tipicità ed atipicità - **12.** Considerazioni conclusive sul lavoro che cambia tra ragioni di sviluppo ed istanze di tutela della persona.

1. Il lavoro svolto "a distanza" e l'attualità di una sua più adeguata regolamentazione

Nel sistema economico dominato dalla grande impresa fordista, com'è noto, l'esigenza di realizzare un coordinamento non solo tecnico, ma anche funzionale tra le diverse prestazioni di lavoro all'interno del processo produttivo, rendeva preferibile, di norma, che i lavoratori eseguissero la prestazione nei locali predisposti a tale scopo dall'imprenditore.
Sono sempre esistite, tuttavia, attività economiche essenzialmente dirette alla produzione di beni che non richiedono l'impiego di macchine di rilevanti dimensioni e che, pertanto, possono agevolmente espletarsi anche presso l'abitazione o locali nella disponibilità del lavoratore, realizzando, così, una forma di

* Ricercatore di diritto del lavoro - Università di Roma "Tor Vergata".

decentramento produttivo, che può risultare conveniente, sia per il datore di lavoro, sia per lo stesso lavoratore.
L'esperienza, invero, ha dimostrato che la propensione degli imprenditori verso questa forma di lavoro, il più delle volte, era determinata dalla volontà di imporre un trattamento economico meno vantaggioso ed, in certi casi, persino di dissimulare l'esistenza di rapporti di lavoro subordinato. È così che il legislatore è dovuto intervenire, al fine di stabilire i requisiti che identificano il c.d. "lavoro a domicilio" e ne giustificano il ricorso[1].
Nella evoluzione legislativa successiva al Codice civile del 1942, la prima disciplina organica della fattispecie si è avuta con la l. 13 marzo 1958, n. 264. La circostanza che tale normativa non fornisse una precisa nozione di subordinazione a domicilio, però, aveva dato luogo a notevoli difficoltà interpretative, che, insieme ad altri profili di incertezza, indussero il legislatore ad intervenire nuovamente in materia con la l. 18 dicembre 1973, n. 877, che è stata in parte modificata poi dalla l. 16 dicembre 1980, n. 858, intervenuta a colmare alcune lacune tecniche emerse in sede applicativa.
La disciplina per il rapporto di lavoro a domicilio e la conseguente elaborazione teorica costruita ad opera della dottrina e della giurisprudenza hanno offerto tutela ad una modalità di prestare lavoro diffusa, ma da tempo si avvertiva la necessità di un nuovo e più pregnante intervento legislativo in questa delicata e complessa materia.
Successivamente, così, la Corte costituzionale ha dovuto pronunciarsi sull'ammissibilità di una proposta referendaria diretta ad intervenire su alcuni aspetti della disciplina del rapporto di lavoro a domicilio[2].
In tale occasione, peraltro, è stata confermata la speciale natura dell'istituto e, con essa, l'esigenza che una modalità di rendere la prestazione di lavoro subordinato tanto peculiare, non sia privata "di una disciplina necessariamente specifica, in quanto rispondente alla sua unica e propria identità", secondo quanto

1 La bibliografia sul lavoro a domicilio è molto ampia. Si segnalano, senza alcuna pretesa di esaustività: M. PERA, *Sulla tutela dei lavoratori a domicilio*, in *Foro It.*, 1973; A. D'HARMANT FRANCOIS, Voce *Lavoro a domicilio*, in *Enc. Dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973; G. BALANDI, *La vecchia e la nuova legge sul lavoro a domicilio*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1975; M. DE CRISTOFARO, *Il lavoro a domicilio*, Padova, 1978; M.V. BALLESTRERO, *L'applicazione dello Statuto dei lavoratori ai lavoratori a domicilio*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1979; M. OFFEDDU, *Il lavoro a domicilio*, in *Trattato di diritto privato,* diretto da P. RESCIGNO, 15, Torino, 1986; D. GOTTARDI, *Lavoro a domicilio*, in *Digesto comm.*, VIII, Torino, 1992; F. AMIRANTE, *Lavoro a domicilio*, in A.A.V.V., *Lavoro decentrato, interessi dei lavoratori, organizzazione delle imprese*, Bari, 1996; L. NOGLER, *Sulla qualificazione del lavoro a domicilio*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1999; L. NOGLER, *Lavoro a domicilio, Art. 2128*, in *Commentario,* diretto da P. SCHLESINGER, Milano, 2000, *392 ss*. Per alcuni profili che qui rilevano cfr. M.C. CATAUDELLA, *Indisponibilità del tipo lavoro subordinato e qualificazione del lavoro a domicilio*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, *283 ss*.

2 Sui quesiti referendari e sulla pronuncia della Corte cost. 7 febbraio 2000, n. 49, v. cfr. M. BIAGI, *Il giudizio della consulta sui referendum*, in *Giur. Lav.*, n. 8, 2000, 17 ss.; nonché R. PESSI, *Lavoro a domicilio e valori costituzionali ritrovati*, in *Mass. Giur. Lav.*, n. 3, 2000, *240 ss*.

dispone l'art. 35 Cost. che vuole tutelato "il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni[3].
Il progresso tecnologico, l'introduzione di nuovi modelli nell'organizzazione del lavoro, l'esternalizzazione dei processi produttivi e la globalizzazione dell'economia, nel frattempo, hanno inciso profondamente sui modi e sui i tempi di rendere il lavoro umano funzionale alla realizzazione dell'interesse produttivo dell'impresa[4].
L'evoluzione tecnica, così ad esempio, ha reso sempre più agevole la possibilità di svolgere la prestazione di lavoro da parte del dipendente in un luogo fisicamente lontano dall'azienda, sia esso il proprio domicilio od anche un altro locale comunque estraneo al contesto aziendale, al quale il lavoratore possa essere collegato tramite l'ausilio di strumenti informatici che consentano il trattamento e l'elaborazione di dati.
Nasce così il c.d. "telelavoro"[5], letteralmente, "lavoro a distanza"[6], che indica convenzionalmente un'attività svolta da un luogo esterno all'azienda o comunque differente da quello di esercizio delle direttive e del controllo da parte del datore di lavoro, attraverso l'uso di apparecchiature telematiche, vale a dire, avvalendosi di un computer o di un altro dispositivo mobile collegato con il sistema informatico aziendale (ad es. *tablet, smartphone*).

3 Mi sia consentito rinviare a R. SCIOTTI, *Quella del rapporto di lavoro a domicilio: una peculiare forma di subordinazione solo "tecnica" e non "funzionale"*, nota a Cass. 11 novembre 2004, n. 21449, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, *II*, 1, 2005, *6-20*.

4 Per citare solo alcuni degli studi sui diversi temi richiamati: A. PERULLI, *Diritto del lavoro e globalizzazione. Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale*, Padova, 1999; nonché A. PERULLI, *Diritti sociali fondamentali e mercato globale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2000, I, *939 ss.*; T. TREU, *Il diritto del lavoro: realtà e possibilità*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2000, *532 ss.*; P. GRECO, *Mercato globale e tutela del lavoro*, Salerno, 2000; S. SCARPONI (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sopranazionali*, Milano, 2001; F. GUARRIELLO, S. LEONARDI (a cura di), *Globalizzazione e relazioni industriali*, Roma, 2003.
Per una prima ricognizione del dibattito in tema di decentramento produttivo cfr. A.A.V.V., *Lavoro decentrato interessi dei lavoratori organizzazione delle imprese*, Bari, 1996; nonché A.A.V.V., *Diritto del lavoro e nuove forme di decentramento produttivo*, (Atti del Congresso nazionale A.I.D.LA.S.S., Trento, 4-5 giugno 1999), Milano, 2000 ed, in particolare, la relazione di P. ICHINO, *La disciplina della segmentazione del processo produttivo e dei suoi effetti sul rapporto di lavoro*. Sulle esternalizzazione, per tutti, M. NICOLOSI, *Il lavoro esternalizzato*, Torino, 2012.

5 Sul telelavoro L. GAETA, *Lavoro a distanza e subordinazione*, Napoli, 1993; P. ICHINO, *I problemi giuridici del telelavoro*, in *Not. Lav.*, 1995, n. 75; R. FLAMMIA, *Il telelavoro*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1995, *325*; nonché R. FLAMMIA, voce *Telelavoro*, in *Enc. Giur. Trecc.*, 1996, XXX; L. GAETA, *Il telelavoro: legge e contrattazione*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1995; M. NAPOLI, *Il telelavoro come lavoro subordinato*, in M. NAPOLI, *Questioni di diritto del lavoro*, Torino, 1996; L. NOGLER, *Qualificazione e disciplina del rapporto di telelavoro*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1998, 101 ss.; L. GAETA, P. PASCUCCI, *Telelavoro e diritto*, Torino, 1998; L. GAETA, P. PASCUCCI, *Una riflessione critica sul telelavoro*, in *Dir. Merc. Lav.*, n.1, 2001, *11 ss.*; G. NATULLO, *Il telelavoro,* in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni,* Utet, 2004, *611-621*.

6 Per alcuni chiarimenti sul concetto di lavoro "a distanza": L. NOGLER, *Qualificazione e disciplina del rapporto di telelavoro*, cit. (spec. nota (2)). Cfr. altresì L. GAETA, *Lavoro a distanza e subordinazione*, Napoli, 1993.

Il telelavoro può essere svolto a domicilio oppure in un luogo distante dalla sede dalla quale gerarchicamente dipende, nel qual caso il lavoratore presta l'attività in "uffici satellite", locali aziendali situati in un luogo distante dalla "sede" ove il datore di lavoro esercita il potere direttivo e di controllo (lavoro c.d. remotizzato) oppure in un centro di lavoro comune a più lavoratori che dipendono da imprese diverse, o, infine, mobile (c.d. *working out*), nel caso in cui non sia vincolato ad una postazione fissa[7].
Per i lavoratori tale strumento consentirebbe di conciliare l'attività lavorativa con la vita sociale, offrendo anche maggiore autonomia nell'assolvimento dei compiti di lavoro affidati. Per le imprese, invece, è ritenuto un mezzo per modernizzare l'organizzazione del lavoro.
Nel nostro ordinamento il telelavoro è disciplinato, per i rapporti di lavoro privati, dalla contrattazione collettiva e, per quelli pubblici, dalla legge.
Nel settore privato, infatti, uno specifico inquadramento giuridico della fattispecie in un testo normativo manca. Una serie di disposizioni, tuttavia, riconoscendone i vantaggi diretti ed indiretti, per le sue positive implicazioni sociali ed organizzative (quali, ad esempio, la conciliazione della vita privata con l'attività lavorativa, l'integrazione nei processi produttivi dei lavoratori disabili ed il reinserimento dei lavoratori in mobilità), ne ha via via incentivato l'utilizzo[8].
La Comunità europea con l'Accordo quadro europeo sul telelavoro stipulato a Bruxelles il 16 luglio 2002 tra UNICE/UEAPME/CEEP ed attuato dall'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004, ha indicato l'importanza della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, invitando le parti sociali a concludere intese riguardanti la flessibilità sul lavoro anche in modalità "*home telework*" o "*remote working*", finalizzate al miglioramento di produttività e competitività delle imprese sul mercato ed a garantire il necessario equilibrio tra flessibilità e sicurezza.
Ai sensi dell'art. 1, comma 1 di tale accordo, il telelavoro, con una previsione di carattere generale e con esclusivo riferimento al settore privato, è definito come "una forma di organizzazione e/o svolgimento di lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa, che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa" (art. 1, comma 1).
L'art. 23 del d.lgs. 15 giugno 2015 n. 80, da ultimo, in materia di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, vita e di lavoro, ha rilanciato lo strumento del telelavoro quale importante strumento di flessibilità nella gestione delle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa anche per gli effetti positivi che produce nell'ambito della gestione dei tempi di vita e lavoro ed ha così previsto di incentivarne l'uso, introducendo un meccanismo di esclusione dalle basi di com-

7 G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto dei lavori. Diritto sindacale e rapporti di lavoro*, Torino, 2013, *460*.
8 Cfr. ad es., art. 38, l. 18 giugno, 2009, n. 69; art. 22, l. 12 novembre 2011, n. 183; art. 23, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 80.

puto dei dipendenti, e di definirlo e regolamentarlo a livello aziendale (con la contrattazione di secondo livello o di prossimità).
Per il settore privato, invero, dunque, l'unica regolamentazione sul telelavoro "esterno" è contenuta in accordi e contratti collettivi, che adeguano alle esigenze aziendali o di settore la nuova forma di svolgimento dell'attività lavorativa, senza prefigurare un modello negoziale di riferimento.
Per il settore pubblico, invece, com'è noto, è con l. 16 giugno 1998, n. 191, che, all'art. 4, viene previsto che "allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane, le Amministrazioni Pubbliche possono avvalersi di forme di lavoro a distanza".
Le concrete modalità attuative sono state determinate dal d.p.r. 8 marzo, 1999, n. 70[9], che, in maniera non dissimile dall'accordo europeo, con esclusivo riferimento alle pubbliche amministrazioni, definisce il telelavoro, come la prestazione di lavoro eseguita da un lavoratore subordinato "in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce".
Il 23 marzo 2000, poi, è stato stipulato dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali l'Accordo quadro nazionale per l'applicazione del telelavoro ai rapporti del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, nel quale si specifica come il telelavoro possa svolgersi secondo modalità diverse, "quali lavoro a domicilio, lavoro mobile, decentrato in centri-satellite, servizi in rete o altre forme flessibili anche miste, ive comprese quelle in alternanza, comunque in luogo idoneo, dove sia tecnicamente possibile la prestazione "a distanza", diverso dalla sede dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato" (art. 5, comma 1). In tale Accordo si sottolinea, altresì, che l'assegnazione a progetti di telelavoro non muta la natura giuridica del rapporto in atto, così confermando come lo stesso configuri una diversa modalità di prestare lavoro e non già una nuova categoria giuridica.
Questa forma lavorativa, in alcune delle sue modalità attuative, specie quelle non inerenti all'attività manifatturiera e che comportino l'impiego di strumenti informatici, può rappresentare una evoluzione in chiave moderna del originario lavoro a domicilio, ma è legata al grado di impiego delle tecnologie telematiche ed all'utilizzo degli strumenti informatici da parte dei lavoratori, in Italia ancora piuttosto limitati, ed oltretutto impone onerosi adempimenti atti a garantire le condizioni di sicurezza del luogo remoto di lavoro, che, spesso, coincide proprio con l'abitazione del lavoratore. Ciò spiega, almeno in parte, la ragione per la quale il telelavoro nel nostro Paese ha avuto una scarsa diffusione.

9 "Regolamento recante disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell'art. 4, comma 3, della l. 16 giugno 1998, n. 191" (G.U. 25 marzo 1999, n. 70).

La sua comparsa, in ogni caso, ha segnato la crisi definitiva del modello di produzione tipico di derivazione tayloristica. L'esternalizzazione dei processi produttivi, la de-localizzazione e de-materializzazione dell'impresa e soprattutto l'impiego via via maggiore di strumenti tecnici che hanno reso possibili comunicazioni in tempo reale ed azzerato le distanze, infatti, ha trasformato il modo di vivere e quello di lavorare, tanto in forma autonoma, che subordinata, contribuendo a cambiare l'uomo che lavora ed i suoi bisogni[10].

Il modello antropologico delle origini appare, oramai, un lontano ricordo. I valori dell'auto-realizzazione, dell'auto-determinazione e della valorizzazione individuale della prestazione lavorativa, sempre più spesso, affiancano quelli dell'uguaglianza e della non discriminazione[11].

Si accresce in molti casi l'interesse del lavoratore più produttivo rispetto alla media a sottrarsi al principio solidaristico, che tende ad assicurare lo stesso trattamento, a parità di qualifica, tra i dipendenti di una stessa impresa o di uno stesso settore, per valorizzare, invece, in termini di reddito personale la propria produttività.

Accanto alla forte tendenza sociale ad entrare nell'area della subordinazione, per i benefici a questa connessi, così, la dottrina registra, da un certo momento in poi, anche un processo antitetico, che è stato definito di "fuga dal lavoro subordinato"[12].

L'effetto più significativo che ne deriva è un'inversione nel rapporto tra l'area occupata dal lavoro autonomo e quello subordinato[13].

Si tratta, tuttavia, della manifestazione evidente di "una correzione di rotta del diritto del lavoro, imprescindibile ed in via di attuazione, ma non della sua radicale inversione"[14].

La crescente permeabilità del confine tra autonomia e subordinazione, come è

10 Sul diverso "rapporto di intimità che la persona ha con il proprio lavoro" per effetto delle trasformazioni legate al progresso tecnologico: M. GRANDI, *Persona e contratto di lavoro. Riflessioni storico-critiche sul lavoro come oggetto del contratto di lavoro*, in *Arg. Dir. Lav*., 1999, *337*.

11 A ritenere, invece, che i primi abbiano, addirittura, preso il posto dei secondi già U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, 1995, *201-213*.

12 L'espressione "fuga dal lavoro subordinato" (o dal diritto del lavoro) si attribuisce a P. ICHINO, *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Milano, 1989, *236-239*; nonché P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, vol. I, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. CICU, F. MESSINEO e successivamente proseguito con L. MENGONI, Milano, 2000, *260 ss*. Per alcune considerazioni al riguardo M. D'ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1995, *63 ss.*; L. MONTUSCHI, *Il contratto di lavoro fra pregiudizio e orgoglio giuslavoristico*, in *Lav. Dir.*, 1993, *32-36*.

13 Da un lato, il lavoratore subordinato versava, in passato, in una condizione di debolezza contrattuale senza dubbio più accentuata rispetto a quella attuale; dall'altra, non può dubitarsi che il lavoro dipendente assumesse, originariamente, una rilevanza sociale ben più ampia rispetto a quello autonomo (così, S. HERNANDEZ, *Il disegno di legge sui lavori atipici: verso nuove rigidità?,* Relazione per il Convegno "*I lavori "atipici*", (Parma, 23 aprile 1999), in *Dir. Lav*., n. 5, I, 1999, *391-392*).

14 Così, R. SCOGNAMIGLIO, *Lavoro subordinato e diritto del lavoro alle soglie del 2000*, in *Arg. Dir. Lav*., 2, 1999, *284*.

stato evidenziato, ha reso, di fatto, "intercambiabili lavori autonomi e subordinati ed omologhe le identità sociali dei rispettivi prestatori"[15].
Se, dunque, originariamente la distinzione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo era una distinzione sociale, prima ancora che giuridica: subordinato era chi lavorava nella fabbrica altrui, autonomo chi lavorava nel proprio laboratorio, a poco a poco il lavoro cambia nella considerazione sociale, oltre che nei suoi modi di erogazione[16].
Una quota non trascurabile della forza lavoro, così, si apre a soluzioni lavorative variabili, verso nuovi orizzonti di vivere e di pensare il lavoro[17].
I cambiamenti in atto, come è stato correttamente evidenziato, non sono solo di tipo economico, ambientale e geo-politico. Stili di vita, preferenze, esigenze personali e professionali sono in rapida evoluzione. Non più un posto di lavoro per tutta la vita, ma neanche un unico luogo di lavoro durante lo stesso rapporto di lavoro, e neppure un orario fisso. Si afferma il lavoro per obiettivi, fasi e cicli, con valutazione sulla produttività e sul risultato raggiunto, piuttosto che in base a parametri come l'ora di lavoro e la presenza fisica nei locali aziendali. La mobilità ed il cambiamento di occupazione non dovrebbero essere necessariamente visti in senso negativo, ma, piuttosto come un passaggio per acquisire nuove e maggiori competenze ed, in questa prospettiva, le tecnologie di nuova generazione dovrebbero essere ritenute uno strumento per favorire nuove opportunità professionali e occupazionali.
Un cambiamento del lavoro, che, com'è stato osservato, "inizia oggi a essere finalmente compreso nella sua profondità e radicalità…, portando anche il nostro Paese nel cuore di quella che è stata definita la Quarta Rivoluzione Industriale"[18].
Sulla questione si appuntano da tempo le attenzioni di coloro che vorrebbero apportare modifiche alla disciplina dell'intera materia, soprattutto, per l'esigenza di rendere le norme che regolano i rapporti di lavoro più funzionali alle istanze provenienti dalla mutata realtà sociale ed economica[19].

15 Così, A. PERULLI, *Il diritto del lavoro tra crisi della subordinazione e rinascita del lavoro autonomo*, in *Lav. Dir.*, 1997, *176 ss*.

16 A. ACCORNERO, *Il lavoro come ideologia*, Bologna, 1980.

17 A. PERULLI, *Lavoro autonomo e dipendenza economica, oggi*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2003, *226 ss*.

18 Di questo avviso M. TIRABOSCHI, *Una regolazione agile per il lavoro che cambia*, in www.bollettinoadapt.it, 3 febbraio 2016, *1* e *ss*.

19 Per alcune considerazioni in ordine agli effetti dei fattori innovativi dell'organizzazione imprenditoriale e dell'innovazione tecnologica sui caratteri del rapporto di lavoro subordinato già F. CARINCI, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Industr.*, 1985, *203*; A. PERULLI, *Il diritto del lavoro tra crisi della subordinazione e rinascita del lavoro autonomo*, in *Lav. Dir.*, 1997, *173 ss.*; F. GUARRIELLO, *Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro*, Napoli, 2000. In seguito, M. BORZAGA, *Lavorare per progetti. Uno studio su contratti di lavoro e nuove forme organizzative di impresa*, Padova, 2012; C. ALESSI, *Flessibilità del lavoro e potere organizzativo*, Torino, 2012. Da diversi anni questa tematica è oggetto di discussione anche nell'ambito di convegni. V. cfr., già A.A.V.V., *Impresa e nuovi modi di organizzazione del lavoro* (Atti del Congresso nazionale A.I.D.LA.S.S., Salerno,

In assenza di una precisa strategia, infatti, i rischi sono quelli di una disoccupazione tecnologica di massa, della obsolescenza di professionalità e competenze, dell'aggravarsi del disallineamento tra domanda ed offerta di lavoro con una definitiva marginalizzazione del nostro Paese, già in condizioni di particolare debolezza nel mercato economico mondiale[20].
La trasformazione dei sistemi della produzione e dell'organizzazione del lavoro in atto, in altri termini, impone la predisposizione di strumenti e tecniche normative che siano in grado di governare e favorire l'impiego di nuove forme di flessibilità nella prestazione dell'attività lavorativa, tanto in senso temporale, che spaziale, secondo modalità che possano garantire la realizzazione di apparati produttivi più efficienti e competitivi per le imprese e realizzare una più ottimale conciliazione delle istanze professionali con quelle personali dei lavoratori.
Nel dibattito giuslavoristico, come è stato recentemente ricordato, è maturata da tempo la consapevolezza di un difficile rapporto tra diritto del lavoro ed innovazione tecnologica, dell'inesorabile impatto di una nuova "grande trasformazione" sul quadro regolatorio del lavoro, al punto da frantumare definitivamente - nel lavoro da remoto prima ancora che in altri modelli di organizzazione del lavoro - le c.d. "regole aristoteliche" del diritto del lavoro e cioè "l'unità di luogo-lavoro (il lavoro nei locali dell'impresa), di tempo-lavoro (il lavoro nell'arco di una sequenza temporale unica), di azione-lavoro (un'attività mono professionale)"[21].
Il tema dei rapporti di lavoro svolti "a distanza" e dei modelli di organizzazione del lavoro che ne presuppongono l'utilizzo attraverso l'ausilio di sistemi informatici sempre più evoluti, così, torna di sorprendente attualità.
Ad animare il dibattito tra operatori ed interpreti, in particolare, è oggi l'introduzione nel nostro ordinamento di una specifica disciplina volta a regolare una fattispecie, come meglio si dirà, in rapida affermazione, quale ulteriore evoluzione dei precedenti del lavoro a domicilio e del telelavoro e sulla quale si sollecitava oramai da più parti un adeguato intervento normativo da parte del legislatore.

2. Il c.d. "lavoro agile" o *"smart working"*: aspetti problematici e profili di criticità

Quella del c.d. "lavoro agile", nota anche come "*smart working*", è considerata da

22-23 maggio 1998), Milano, 1999, con particolare riguardo alle relazioni di G. FERRARO, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo* e di PEDRAZZOLI, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*; nonché L. FICARI (a cura di), *Tutele del lavoro e nuovi schemi organizzativi nell'impresa*, Milano, 2005. Recentemente, P. ICHINO, *Le conseguenze dell'innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*, Relazione presentata al convegno promosso dall'Associazione Giuslavoristi Italiani, Torino, 15 settembre 2017, in http://www.pietroichino.it.

20 Così, M. TIRABOSCHI, *Una regolazione agile per il lavoro che cambia*, cit., *1*.

21 Così, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., *7-8* e si vedano anche i riferimenti bibliografici citati.

operatori ed interpreti come una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato caratterizzata da un elevato grado di flessibilità[22].
Rispetto al "telelavoro", come è stato evidenziato, l'espressione "*smart working*" sembrerebbe evocare ben più di una prestazione a distanza, giacché i termini utilizzati per definire la nuova fattispecie rimandano ad ulteriori significati legati

22 L'istituto del c.d. "lavoro agile", noto anche come "*smart working*", era stato oggetto di alcune analisi da parte di operatori ed interpreti già prima della sua introduzione con l. 22 maggio 2017, n. 81 (artt. 18-23) (pubblicata in G.U. 13 giugno 2017, n. 135). Tra i principali contributi al riguardo si segnalano, senza alcuna pretesa di esaustività, ASSOLOMBARDA, *Indicazioni per la gestione degli aspetti di salute e sicurezza legati al 'Lavoro Agile/SmartWorking'*, n. 1, 2015, in www.assolombarda.it.; A. CEFIS, L. PETRUZZO, Smartworking: *perché flessibilità e produttività non sono un tabù*, in www.bollettinoadapt.it, 29 gennaio 2015; M. SACCAGGI, *Primo commento al "lavoro agile": finalità e ipotesi regolatorie*, in www.bollettinoadapt.it, 2 novembre 2015; E. DAGNINO, *Lavoro agile: una questione definitoria*, in www.bollettinoadapt.it, 25 novembre 2015; B. CARUSO, *"The bright side of the moon": politiche del lavoro personalizzate e promozione del welfare occupazionale,* in *Riv. It. Dir. Lav.,* 2016; E. MASSAGLI, *Il lavoro è agile. La legge meno*, in www.bollettinoadapt.it, 1 febbraio 2016; E. DAGNINO, P. TOMASSETTI, C. TOURRES, *Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi*, in "WP Adapt", n. 2, 2016; L. LA PECCERELLA, *Le nuove forme di rapporto di lavoro: riflessi sulla tutela antinfortunistica*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.,* 2, 2016, *285 ss.*; V. PINTO, *La flessibilità funzionale e i poteri del datore di lavoro. Prime considerazioni sui decreti attuativi del "Jobs Act" e sul lavoro agile*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, n. 3, I, 2016, 345-372; O. MAZZOTTA, *Lo statuto del lavoratore autonomo ed il lavoro agile,* in *Il Quotidiano Giuridico* del 1° febbraio 2016; M. TIRABOSCHI, *Una regolazione agile per il lavoro che cambia*, in www.bollettinoadapt.it, 3 febbraio 2016, cit.; F. TROILO, M. MENEGOTTO, *Il lavoro agile nella PA:* mission impossible*?*, in www.bollettinoadapt.it, 7 febbraio 2016; P. MANZELLA, F. NESPOLI, *Agile o* smart*?*, in www.bollettinoadapt.it, 22 febbraio 2016.; C. TOURRES, *Lavoro agile e diritto di disconnessione: una proposta francese*, in www.bollettinoadapt.it, 4 marzo 2016; L. M. PELUSI, *Lavoro agile: il nodo della disciplina di salute e sicurezza*, in www.bollettinoadapt.it, 4 marzo 2016; L. CASANO, *Al cuore del lavoro agile: certificazione delle competenze e alfabetizzazione digitale degli adulti*, in www.bollettinoadapt.it, 4 marzo 2016; P. ICHINO, *Il disegno di legge sul lavoro autonomo e il "lavoro agile"*, www.pietroichino.it, 8 marzo 2016; G. FALASCA, *Smart working senza postazione fissa,* in *Il Sole 24 Ore* del 13 aprile 2016; E. DE FUSCO, C. FAZIO, *Lo smart working non aspetta la legge,* in *Il Sole 24 Ore* del 24 ottobre 2016; A.R. TINTI, *La conciliazione ingannevole. A proposito di lavoro «agile» e work-life balance,* in *Il Mulino,* 27 maggio 2016; D. COCCA, T. ARGAZZI, *Il lavoro diventa agile e flessibile*, in *Lavoro@Confronto*, n. 18, 2016; M. LAI, L. RICCIARDI, *La nuova disciplina del lavoro agile*, in *Dir. Prat. Lav.*, 11, 2016, *707 ss.*; C. MACALUSO, *La sicurezza nel "lavoro agile" tra presente e futuro*, in *Ig. Sic. Lav.*, n. 12, 2016, *638-642*; M. MENEGOTTO, *Produttività, sistemi di incentivazione e lavoro agile,* in *Quaderni di Giurisprudenza del Lavoro di Confindustria Bergamo,* n. 2/2016, *69-76*; D. M. TESTA, Smart Working: *lavoro agile*, 31 gennaio 2017, in *Jei - Jus e Internet*, www.jei.it/approfondimenti/item/472-smart-working-lavoro-agil; F. BARBIERI, Smart working, *test sulle vecchie intese*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 aprile 2017; G. FALASCA, *Strumento innovativo ma resta il nodo sicurezza*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 aprile 2017; A. ROTA PORTA, *Lavoro agile, intese dettagliate,* in *Il Sole 24 Ore* del 5 giugno 2017; M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità quale tutela per lo smart worker?*, in *Dir. Sic. Lav.*, n. 1, 2017, *Rivista dell'Osservatorio Olympus*, Università degli studi di Urbino, *1-29*; M. MANICASTRI, *Lavoro agile: come cambia*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 2, 2017, *88*; P. RAUSEI, *Il lavoro agile*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 5, 2017; G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, in *Working papers - Centro studi Diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona", Catania*, IT, 2017, n. 327. Per un primo commento sulla nuova disciplina legale: L. TASCHINI, *Smart working: la nuova disciplina del lavoro agile*, in *Mass. Giur. Lav.*, n. 6, 2017, 381-391; E. DAGNINO, M. MENEGOTTO, L. M. PELUSI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Guida pratica al lavoro agile dopo la legge n. 81/2017*, ADAPT University Press, 2017; M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *Working papers - Centro studi Diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona", Catania*, IT, 2017, n. 335 (nonché in *Dir. Rel. Ind.*, n. 4, 2017). Nella letteratura sociologica si segnala G. CHIARO, G. PRATI, M. ZOCCA, *Smart working: dal lavoro flessibile al lavoro agile,* in *Sociologia del lavoro,* n. 138/2015, *69-87*.

non già all'attività lavorativa, ma piuttosto alle condizioni di lavoro della persona che la svolge[23].
Il lavoro agile, come meglio si dirà, infatti, senza configurare una nuova tipologia contrattuale, consiste in una particolare modalità di svolgimento della prestazione di lavoro subordinato, che è possibile eseguire al di fuori dei locali aziendali (casa, *hub* o spazi di *coworking* esterni) e senza precisi vincoli di orario, utilizzando strumenti tecnologici come *p.c.*, *smartphone* o *tablet*.
Il modello prospettato, in altri termini, appare improntato al superamento del tradizionale paradigma fordista, secondo il quale la prestazione è resa da una postazione fissa all'interno dei locali aziendali e secondo un orario ben definito, in favore, invece, di una maggiore autonomia del lavoratore di stabilire metodi e tempi di esecuzione della stessa.
La libertà di definire le modalità di svolgimento del proprio lavoro, è opinione diffusa, dovrebbe offrire al lavoratore l'opportunità di conciliare esigenze di vita e di lavoro e comportare altresì maggiore motivazione e migliore responsabilizzazione sui risultati, con conseguenti vantaggi in termini di produttività[24].
L'idea di fondo, dunque, è quella che una dimensione del lavoro meno scandita da orari, luoghi e controlli e più caratterizzata invece, da una dimensione collaborativa possa valorizzare - non solo in termini remunerativi - competenze, professionalità, obiettivi, progetti e con essi il rendimento e la qualità del lavoro.
Nel suo utilizzo, peraltro, si ravvisano effetti positivi che vanno ben oltre l'ambito del rapporto individuale di lavoro, per i benefici sociali che possono derivare dai minori spostamenti per recarsi sul e dal luogo di lavoro o al maggiore tempo a disposizione dei lavoratori, ad esempio, per l'assistenza parentale.
A fronte delle auspicate potenzialità, il fenomeno ha conosciuto anche nel nostro Paese una sia pur modesta espansione[25], soprattutto nelle imprese di medie e grandi dimensioni, nelle quali sono stati realizzati alcuni progetti pilota[26].

23 La traduzione dell'inglese fa riferimento al lessico utilizzato per qualificare i sistemi produttivi snelli e reattivi alle esigenze del mercato (B. HARRISON, *Agile e snella. Come cambia l'impresa nell'era della flessibilità*, Roma, 1999). Il concetto di *smart working* è delineato dal CIPD, *HR: Getting smart about agile working*, November 2014, *3-4*, come un approccio all'organizzazione del lavoro improntato alla migliore efficienza nel raggiungimento degli obiettivi del lavoro grazie ad una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione, in parallelo con l'ottimizzazione di strumenti e luoghi di lavoro. Forma che si caratterizza, tra le altre cose, per "un alto grado di autonomia e una filosofia di responsabilizzazione; […] indicatori di prestazione basati sui risultati" oltre che sulla "flessibilità di luoghi e posti di lavoro". Per considerazioni terminologiche p. manzella, f. nespoli, *Agile o* smart*?*, cit., *1 ss*.

24 Sul punto L. TASCHINI, *Smart working: la nuova disciplina del lavoro agile*, cit., *381-382*.

25 Lo *smart working* non ha avuto ampia diffusione in ambito europeo (la percentuale di diffusione è di circa il 17 %), ancor più se si pensa che riguarda per lo più situazioni in cui viene posta in essere un'attività occasionale, che non si caratterizza per il fatto di essere svolta in luoghi diversi da quelli del normale ufficio interno all'azienda, bensì per il fatto di alternare l'esercizio delle prestazioni in parte in azienda ed in parte al di fuori di questa. L'Italia è tra gli ultimi posti (13,9 %), preceduta da Grecia, Repubblica Ceca, Polonia, Slovacchia, Ungheria, Portogallo e Germania. In testa si trovano, invece, Danimarca (37%), Svezia, Paesi Bassi, Regno Unito, Lussemburgo e Francia (LABOUR FORCE SURVAY, Eurostat, 2000).

26 I settori merceologici coinvolti nel fenomeno sono principalmente il settore alimentare (*Barilla, Ferrero, Nestlé, Parmalat, San Pellegrino*), quello energetico (*A2A, ENEL, ENI, GDF Suez Energia Italia, Petronas*

Nelle sue prime esperienze applicative, tuttavia, il lavoro agile ha evidenziato profili problematici e criticità.
Da parte del lavoratore, così, ad esempio, la nuova modalità lavorativa impone l'acquisizione ed il continuo aggiornamento delle competenze informatiche necessarie ad accedere ai dati aziendali attraverso il collegamento in rete, con conseguenti oneri e costi per le imprese.
L'assenza fisica dal luogo di lavoro, poi, costituisce un grave fattore di isolamento dal quale possono derivare pregiudizi notevoli, giacché, oltre a determinare di fatto l'esclusione da numerose dinamiche aziendali che richiedono il confronto, anche in forma organizzata, con gli altri dipendenti, rischia di favorire l'insorgenza di fenomeni psico-patologici come, ad esempio, la sindrome del c.d. "*tecnostress*", che può scaturire dall'esigenza di un controllo continuo dei contatti di lavoro attraverso un uso ininterrotto degli strumenti informatici e telematici. Una esigenza che, del resto, si collega alla contrapposta necessità per il datore di lavoro verificare a distanza gli obiettivi ed i risultati raggiunti dal dipendente[27].
Lo "*smart working"* implica un nuovo sistema di organizzazione del lavoro, nel quale il personale deve essere pronto a rivedere il proprio ruolo in un'ottica di flessibilità e la tecnologia deve favorire forme di lavoro più efficienti e personalizzate, con un monitoraggio costante diretto a valutare i risultati dell'attività del personale[28].
La rapida evoluzione del mondo digitale, peraltro, ha imposto la necessità di adeguarsi ad una serie di fenomeni che hanno rivoluzionato l'intero panorama mondiale in generale (si pensi ad es. alla diffusione dei c.d. *social network* e degli altri strumenti ad alta tecnologia che rispondono a funzioni estremamente particolari, in grado di ottemperare a compiti specifici).
Lo svolgimento di attività che richiedono un notevole impiego di tecnologie, quali il telelavoro e lo *smart working*, peraltro, richiede necessariamente l'impiego di "strumenti *smart"* da utilizzare con estrema cautela se si prende in considerazione la circostanza che attraverso l'impiego di queste tecnologie gli utenti vengono a contatto con "dati sensibili".
Se, da una parte, si fa strada il principio secondo il quale un determinato strumento tecnologico deve essere preordinato ad offrire all'utente la possibilità di

Lubricants Italy, Snam) e quello bancario-assicurativo (*Axa, Banca Popolare Etica, Banca del Piemonte, BNP Paribas, Cariparma, Crédit Agricole, Intesa San Paolo, Reale Mutua Assicurazioni, Unicredit, Zurich*). Si segnalano altresì alcune aziende altamente tecnologizzate (*Gruppo Telespazio/e-Geos, Siemens, Schneider Electric*), nella quali il lavoro a distanza per il tramite di strumenti telematici è ammesso soprattutto per i profili professionali più qualificati. (Cfr. M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., 4 ss.). Per una ricognizione cfr., altresì, E. DAGNINO, P. TOMASSETTI, C. TOURRES, *Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi*, cit. *6 ss*.

27 L.M. PELUSI, *Lavoro agile: il nodo della disciplina di salute e sicurezza*, cit., 56 ss. Per maggiori considerazioni sul diritto alla disconnessione cfr. *Infra* § 6.

28 F. MALZANI, *La qualità del lavoro nelle politiche per l'impiego e nella contrattazione decentrata*, in *Working papers - Centro studi Diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona", Catania*, IT, 2016, n. 313.

accedere ai dati aziendali da remoto (si tratta del principio del *remote first),* d'altra parte, questa possibilità desta consistenti perplessità sul piano della *cybersecurity*[29].

Ne deriva l'esigenza per le aziende di salvaguardarsi dal rischio di vedere diffusi in rete dati e, quindi, la necessità di avvalersi di sistemi adatti a gestire in modo adeguato l'accesso alle informazioni attraverso un sistema di regole in grado di disciplinarne in maniera corretta il ricorso e l'utilizzo[30].

In materia di protezione dei dati e gestione della *privacy*, l'Unione europea ha previsto una sostanziale modifica nell'assetto organizzativo delle aziende, che saranno tenute a creare sistemi in grado di impedire perdita ed eccessiva condivisione dei dati personali dei propri dipendenti[31].

La prospettiva di un impiego sempre più consistente e pervasivo di tecnologie di nuova generazione, allora, impone l'avvio di una approfondita riflessione sulla fattispecie del lavoro agile ed una attenta analisi degli interventi appena adottati per la sua concreta regolamentazione, al fine di accertare se ed in quale misura questi possano dirsi idonei a garantire, nell'interesse dell'azienda e del lavoratore, un effettivo incremento della produttività del lavoro ed una rimodulazione dei tempi e dei luoghi della prestazione, quale espressione di politiche di reale conciliazione tra vita e lavoro[32].

29 Un lavoro svolto in estrema di mobilità corre il rischio di esporre i dati aziendali a reti non sicure, soprattutto se il lavoro agile conferisce al dipendente la possibilità di rendere la sua prestazione anche in locali diversi da quelli domestici, come ad esempio in ambienti di *co-working.* L'adempimento della prestazione in questo tipo di locali comporta il compimento di una serie di attività che potrebbero mettere a repentaglio la riservatezza dei dati raccolti.

30 La corretta organizzazione dello *smart-working* è al centro di studi e progetti. Per quanto attiene, ad esempio, agli ambienti in cui ha luogo il *co-working* si pensa di migliorare l'impatto sonoro e la riservatezza negli ambienti, attraverso l'impiego di specifici prodotti di arredo in grado di assorbire i rumori e rendere riservato il luogo in cui si sceglie di adempiere alla prestazione lavorativa. Alcuni studi, poi, sono finalizzati a modificare il mondo del lavoro con strategie per gestire al meglio le risorse coinvolte. Cfr., M. WEISS, *Digitalizzazione: sfide e prospettive per il diritto del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 3, 2016, *660-661.*

31 Nell'Aprile del 2016 è stato adottato un Regolamento generale, *GDPR.* Il testo è stato pubblicato in G.U. europea il 4 maggio 2016. La sua efficacia decorrerà dal 25 maggio 2018. La disciplina trova applicazione esclusivamente in riferimento ai dati riguardanti i residenti nell'Unione europea, dove per dati la Commissione europea intende qualunque informazione relativa a un individuo, collegata alla sua vita sia privata, professionale o pubblica. L'importanza che le aziende si adeguino a questo regime di forte cautela nei confronti della *privacy* dei propri lavoratori è ribadito dalla sussistenza di un regime disciplinare estremamente rigido nei confronti di tutti coloro che non presteranno osservanza al regolamento. La sanzione infatti può protrarsi fino al 4% del fatturato globale annuo, interessando multe fino ad un massimo di 20 milioni di euro; multe che verranno erogate decorsi due anni dalla ratifica del GDPR. Cfr. A. CASALI, *Montuori, Con il Gdpr Europa all'avanguardia sulle regole digitali*, in *Digital Economy*, 4 Dicembre 2017.

32 In tale prospettiva F. MALZANI, *La qualità del lavoro nelle politiche per l'impiego e nella contrattazione decentrata*, in *Working papers - Centro studi Diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona", Catania*, IT, 2016, n. 313.

3. Le prime previsioni regolative dell'istituto offerte da parte della contrattazione collettiva

Pur in assenza di una disciplina organica per via legislativa che avrebbe potuto fornire adeguati chiarimenti operativi, dello *smart working* ne è stato previsto e disciplinato l'impiego in molti contratti collettivi (nazionali[33] ed aziendali[34]) e, assai più spesso, in prassi aziendali non formalizzate o comunque disciplinate unicamente per via unilaterale, mediante la definizione di precise politiche imprenditoriali[35].
Già nel 2015, del resto, il Servizio Studi della Camera dei deputati aveva precisato che "forme flessibili e semplificate di lavoro da remoto possono essere liberamente pattuite nell'ambito della disciplina contrattuale (collettiva e individuale) del rapporto di lavoro, a prescindere da una espressa previsione normativa"[36].
Le previsioni negoziali hanno carattere essenzialmente sperimentale, ma, come è stato evidenziato, possono offrire rilevanti spunti interpretativi ai fini di una completa ricostruzione del fenomeno, specie in fase di prima regolazione, con-

33 Alla data di entrata in vigore della legge sono stati segnalati i seguenti accordi nazionali di categoria: l'Accordo di rinnovo del 5 febbraio 2016 dell'industria alimentare, con la previsione di un articolo espressamente dedicato al lavoro agile, nonché l'ipotesi di accordo per il rinnovo area alimentazione-panificazione sottoscritto il 23 febbraio 2017 ed il verbale di accordo per il rinnovo per i lavoratori dipendenti dalla piccola e media industria alimentare sottoscritto il 16 settembre 2016; l'art. 5-*bis* in materia di lavoro agile/*smart working* dell'ipotesi di accordo per il rinnovo energia e petrolio sottoscritto il 25 gennaio 2017, l'Accordo per il rinnovo per le attività minerarie sottoscritto il 15 febbraio 2017, nonché l'ipotesi di accordo per il rinnovo per la piccola e media industria manifatturiera metalmeccanica sottoscritto il 22 luglio 2016. Parlano di lavoro agile o *smart working,* ma in termini meramente programmatici, anche il nuovo art. 5 dell'accordo di rinnovo del 26 novembre 2016, l'art. 19-*ter* del verbale di accordo del 12 maggio 2016 per il rinnovo del CCNL e l'Accordo di rinnovo per gli addetti all'industria chimica, chimico-farmaceutica, delle fibre chimiche e dei settori abrasivi, lubrificanti e GPL sottoscritto il 15 ottobre 2015. Cfr. la sezione "*smart working*" della banca dati del sito www.farecontrattazione.it, nonché, *La contrattazione collettiva in Italia nel 2016,* ADAPT *University Press*, 2017.

34 Per un elenco dei contratti aziendali, stipulati prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della l. 22 maggio 2017, n. 81 che parlano di lavoro agile o *smart working*, v. M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., *48-50*. Per uno studio sui contenuti dei contratti aziendali E. DAGNINO, P. TOMASSETTI, C. TOURRES, *Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi*, cit., *6 ss.*, che ha analizzato un campione di riferimento costituito da 8 accordi collettivi di secondo livello (gruppo, azienda, stabilimento) e come settori rappresentati quello bancario/assicurativo (5 accordi, ampiamente prevalente); alimentare (1 accordo); metalmeccanico (1 accordo); energia/petrolio (1 accordo). Si tratta degli unici accordi di questa natura rinvenuti all'interno di un campione di 915 contratti collettivi aziendali vigenti prima dell'entrata in vigore della legge in commento.

35 Cfr. ASSOLOMBARDA, *Indicazioni per la gestione degli aspetti di salute e sicurezza legati al "Lavoro Agile/SmartWorking",* cit.

36 Cfr. Camera dei deputati - Servizio Studi, *Disposizioni per la promozione dello smart working A.C. 2014, Dossier* n. 364 - Schede di lettura 3 novembre 2015, nel quale si legge altresì che l'intervento legislativo si renderebbe necessario "unicamente nella misura in cui si intenda derogare a norme imperative di legge (come nel caso della sicurezza sul lavoro) o si vogliano prevedere specifici incentivi per le prestazioni lavorative rese secondo tali modalità".

tribuendo alla diffusione delle buone prassi già esistenti, nonché alla esatta individuazione dell'ambito di operatività del "lavoro agile"[37].
Sotto il profilo definitorio, invero, con riferimento a tutte le prestazioni di lavoro subordinato che siano svolte, almeno in parte, al di fuori dei locali aziendali e, di regola, mediante il ricorso a strumenti telematici ed informatici, la contrattazione collettiva ha utilizzato diverse espressioni, non sempre coerenti tra di loro. In alcuni casi, così, si parla di forme flessibili di organizzazione dei tempi di lavoro per il tramite delle moderne strumentazioni tecnologiche, di variante del telelavoro o, più genericamente ancora, di forma nuova di svolgimento della prestazione lavorativa[38]. Più spesso, però, si fa ricorso alla terminologia adottata dal primo disegno di legge di regolazione della materia[39], sicché si parla espressamente di *smart working*[40].
Negli accordi collettivi si prevedono modalità "agili" molto diversificate, sia sotto il profilo temporale, giacché spesso il lavoro è circoscritto ad uno o ad alcuni giorni della settimana; sia sotto quello spaziale, potendo la prestazione essere

37 In tal senso, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., 6-7.

38 Cfr. E. DAGNINO, P. TOMASSETTI, C. TOURRES, *Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi*, cit., *112-113*; nonché a M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., *13 ss*.

39 Si veda il disegno di legge di iniziativa dei deputati Mosca, Ascani ed altri contenente *Disposizioni per la promozione di forme flessibili e semplificate di telelavoro,* presentato alla Camera dei deputati il 29 gennaio 2014.

40 Cfr. Accordo del 12 Ottobre 2012 *Nestlé Italiana s.p.a*. e *Nestlé Spacci S.r.l*; Accordo del 10 dicembre 2014 *Intesa Sanpaolo, s.p.a.* (Capogruppo), in tema di lavoro flessibile nel *Gruppo Intesa Sanpaolo* che è stato oggetto di rinnovo il 17 dicembre 2015; Accordo del 2 Marzo 2015 *Barilla G e R. Fratelli s.p.a.*, *Barilla Holding s.p.a.*,, di conferma della sperimentazione di *smart working* già in atto; Accordo del 6 Marzo 2015 *General Motors Powertrain Europe s.r.l*. per introduzione dello *smart work*; Accordo del 15 Luglio 2015 *Banca Nazionale del Lavoro s.p.a.* (Capogruppo) per la introduzione di *flexible working*; Accordo del 23 Settembre 2015 *Group Zurich Italia* per la sperimentazione di *smart working*; Accordo del 28 Ottobre 2015 *Banca Popolare Etica* s.c.p.a. in tema di lavoro flessibile; Accordo del 2 Novembre 2015 *BNP Paribas Succursale Italia* per introduzione del lavoro agile; Accordo del 26 Novembre 2015 SNAM s.p.a. in tema di *smart working*; Accordo del 15 Gennaio 2016 *Euler Hermes S.A.* per un progetto pilota sullo *smart working*; Accordo del 2 Febbraio 2016 *Randstad* sullo *smart working*; Accordo dell'8 Marzo 2016 *Gruppo Cariparma Crédit Agricole* (il Gruppo), *Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza Spa* (Capogruppo), *Banca Popolare FriulAdria s.p.a., Cassa di Risparmio della Spezia s.p.a., Crédit Agricole Group Solutions Scpa, Crédit Agricole Leasing Italia s.r.l*. sullo *smart working* - lavoro agile; in data 9 Marzo 2017, hanno stipulato il rinnovo *Crédit Agricole Cariparma (Capogruppo) e FriulAdria, Carispezia, Crédit Agricole Group Solutions e Calit*; Accordo del 12 Aprile 2016 *Gruppo Axa Italia* sullo *smart working*; Accordo del 14 Aprile 2016 *Cedacri s.p.a.* sulla disciplina dello *smart working*/lavoro flessibile; Accordo del 14 Aprile 2016 *Società Reale Mutua di Assicurazioni (Capogruppo)* sul lavoro a distanza; Accordo del 4 Maggio 2016 *Società A2A s.p.a.* sul lavoro agile; Accordo del 27 Giugno 2016 *Wind Telecomunicazioni s.p.a.* per la sperimentazione dello *smart working*; Accordo del 20 Gennaio 2017 *Banca del Piemonte s.p.a*. per l'introduzione del lavoro agile; Accordo del 20 Gennaio 2017 *ENGIE Servizi s.p.a., ENGIE Italia s.p.a.*, in tema di *smart working*; Accordo del 6 Febbraio 2017 *ENI s.p.a.*, *smart working*; Accordo del 6 marzo 2017 *Ferrero s.p.a*. sullo *smart working;* Accordo del 4 Aprile 2017 *ENEL Italia s.r.l.* (Gruppo), sullo *smart working*; Accordo del 2 Maggio 2017 *Ferrovie dello Stato Italiane s.p.a*. (Gruppo) sullo *smart working*; Accordo del 6 giugno 2017 *Siemens s.p.a*. per l'introduzione del modello di lavoro *Siemens Office*.

effettuata non solo presso il domicilio o la residenza del lavoratore, ma addirittura in uffici dei clienti o sedi aziendali diverse da quelle di assegnazione[41].
Dall'analisi dei contenuti si rileva che le parti sociali regolano il fenomeno in modo complessivo, con una disciplina dettagliata nella quale si ravvisano alcuni tratti comuni, come, ad esempio, la previsione che la richiesta di svolgere la prestazione lavorativa secondo la modalità del lavoro agile debba provenire dal lavoratore; l'assoluta compatibilità con le tipologie "atipiche" di rapporto di lavoro, salva la necessità aziendale di fissare dei parametri di sufficienza della prestazione stessa; la possibilità di optare per la modalità a termine o a tempo indeterminato, indipendentemente dalla natura del contratto di lavoro presupposto; l'inquadramento nello stesso livello e categoria contrattuale all'interno dell'organizzazione aziendale, quale parte dell'organico aziendale, con il medesimo diritto di esercitare ogni prerogativa sindacale.
Rispetto alla sicurezza ed alla tutela della salute negli ambienti di lavoro, in particolare, di solito le parti sociali pongono in capo al prestatore l'onere di cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno dei locali aziendali.
Previsioni contrattuali aziendali così rimettono al lavoratore la scelta "di un luogo idoneo che consenta il pieno esercizio della propria attività lavorativa in condizioni di (…) sicurezza, anche dal punto di vista dell'integrità fisica secondo quanto previsto dall'art. 2087 c.c." sul presupposto che "il lavoratore deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella di altre persone presenti nello spazio lavorativo scelto per lo svolgimento della propria attività lavorativa in *smart working*", escludendo peraltro che, stante il carattere non continuativo della prestazione lavorativa agile, per essa trovino applicazione le disposizioni di igiene e sicurezza in materia di telelavoro[42].
Fanno eccezione le ipotesi in cui la prestazione a distanza è prevista per un numero limitato di giorni all'anno e, soprattutto, in forma del tutto occasionale ed episodica, poiché in tal caso agli obblighi di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori è previsto si possa assolvere per il tramite di una semplice informativa al lavoratore sui rischi generali e i rischi specifici dello *smart working*[43].
Riguardo alla disciplina dei tempi di lavoro, poi, la maggior parte delle sperimentazioni aziendali realizzate finora sulla base di accordi collettivi risolvono il problema preordinando l'orario del lavoratore in correlazione temporale con l'orario stabilito in azienda.
Le parti sociali impongono così alla prestazione agile la predeterminazione di

41 Così, E. DAGNINO, P. TOMASSETTI, C. TOURRES, *Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi*, cit., *6*.
42 Cfr., l'Accordo *Barilla* 2 marzo 2015; l'Accordo *Snam* 26 novembre 2015 e l'Accordo *Cariparma* 8 marzo 2016.
43 Cfr., l'Accordo *General Motors Powertrain* 6 marzo 2015.

una durata massima non solo settimanale, ma anche giornaliera, con conseguente reperibilità del lavoratore, con gli strumenti messi a sua disposizione dall'azienda durante il proprio orario di lavoro individuale previsto presso l'unità organizzativa di assegnazione per la giornata nel corso della quale viene svolto il lavoro in modalità agile[44].

Esistono anche previsioni contrattuali che affermano, invece, l'assenza di un orario di lavoro, confermando in tal modo la piena autonomia nell'erogazione della prestazione, pur a fronte di fasce orarie di riferimento[45] oppure che fissano tempi di esecuzione del lavoro in funzione della "connessione informatica alla rete aziendale", prevendendo un obbligo di presenza nei locali aziendali solo "nelle fasce di compresenza definite con i rispettivi responsabili sulla base delle esigenze aziendali"[46].

Le prassi aziendali prevedono per lo più un utilizzo moderato dello strumento (in media uno/due giorni alla settimana o addirittura al mese) e stabiliscono delle limitazioni per quanto riguarda la frazionabilità e/o programmazione anticipata dei giorni, la finestra temporale all'interno della quale può collocarsi il tempo di lavoro, pur autodeterminato dal lavoratore, la durata e collocazione del tempo in cui il lavoratore deve garantire un'eventuale reperibilità, l'effettuazione del lavoro straordinario[47].

La contrattazione collettiva nazionale di categoria più recente, invero, assegna al lavoro agile (ed al telelavoro) l'obiettivo di promuovere "nuove forme di organiz-

44 Cfr., l'Accordo *Nestlé* 12 ottobre 2012, l'Accordo *Cedacri* 14 aprile 2016, l'Accordo *Cariparma* 8 marzo 2016, l'Accordo *ENEL* 4 aprile 2017, l'Accordo *Ferrovie dello Stato* 2 maggio 2017 e l'Accordo *Intesa Sanpaolo* 10 dicembre 2014.

45 Cfr., l'Accordo *AXA* 12 aprile 2016 e l'Accordo *Zurich* 23 settembre 2015. Sul punto cfr. M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?,* cit., *21 ss.*

46 Così, l'Accordo *Siemens* 7 giugno 2017.

47 Così ad esempio, nella sperimentazione avviata dall'*Havas Media Group* e nel progetto della *Leroy Merlin* il lavoratore può gestire il proprio orario nella fascia 7-21 e deve garantire quattro ore di reperibilità nella fascia 9-18. L'accordo *BNL* stabilisce, invece, che la prestazione agile debba essere effettuata, "di massima, in correlazione temporale con l'orario normale della struttura di appartenenza" (art. 5.1) e che "qualora si evidenzi l'esigenza di svolgere prestazioni aggiuntive di lavoro e/o lavoro straordinario, le stesse verranno riconosciute, laddove richieste e preventivamente autorizzate, esclusivamente se svolte in sedi aziendali, rilevando a tal fine l'avvio della connessione al sistema aziendale" (art. 5.2). L'equiparazione con la giornata di «orario normale» di lavoro dell'unità di appartenenza, «ivi comprese le fasce di flessibilità», e l'esclusione della possibilità di richiedere lavoro straordinario nelle «giornate di lavoro agile» è prevista anche dal recente Accordo *Enel* 4 aprile 2017 (art. 1). L'accordo *Snam* prevede che l'orario di lavoro giornaliero sia quello «convenzionale della sede di lavoro di appartenenza» e che durante tale orario il lavoratore debba «rendersi costantemente raggiungibile/contattabile attraverso tutti i dispositivi utilizzati per l'espletamento della prestazione». Inoltre, «non è consentito effettuare prestazioni di lavoro straordinario», un divieto che in generale è stabilito, salvo poche eccezioni dalla maggior parte dei contratti aziendali. La *Barilla* - che ha annunciato l'applicazione generalizzata del lavoro agile a tutti i propri impiegati a partire dal 2020 - ha adottato una sperimentazione che prevede la corrispondenza con l'orario di lavoro solitamente seguito in ufficio, con rispetto dei tempi di riposo e divieto di lavoro «notturno». Divieto stabilito anche dalla *Siemens*. Cfr. altresì le fasce orarie previste dagli accordi *Nestlé* 12 ottobre 2012, *Intesa Sanpaolo* 10 dicembre 2014, *Barilla* 2 marzo 2015, *General Motors Powertrain* 6 marzo 2015, *Cedacri* 14 aprile 2016, *Cariparma* 8 marzo 2016, *Ferrovie dello Stato* 2 maggio 2017.

zazione del lavoro capaci di migliorare la qualità dello stesso e di (…) conciliare l'attività lavorativa con la vita privata dei lavoratori" ed anche la contrattazione collettiva aziendale, in relazione al lavoro agile, ha cercato di precisare e specificare il concetto di produttività (in termini di maggiore focalizzazione sugli obiettivi, responsabilizzazione sui risultati, riduzione dell'assenteismo, efficienza organizzativa, cultura della *performance*, riduzione dei costi aziendali per gli spazi fisici)[48] e quello di conciliazione vita e lavoro (in termini di miglior benessere per il lavoratore, sostenibilità del lavoro, flessibilità dei tempi di lavoro), riconducendolo spesso nell'ambito del più ampio concetto di *welfare* aziendale[49].
Il nuovo modello organizzativo di prestazione da remoto che emerge nell'ambito delle prime esperienze negoziate, invero, ha caratteri parzialmente difformi rispetto al telelavoro. Anche se meno oneroso per le aziende, specie per quelle più innovative, tuttavia, appare ancora incerto nelle possibilità di una sua più ampia diffusione.
Pur nella consapevolezza che il lavoro agile non è sufficiente a promuovere il superamento delle rigidità organizzative del lavoro tradizionalmente inteso in favore di un paradigma incentrato sulla professionalità e sui risultati, da un certo momento in poi si avverte l'esigenza di riconoscerne la legittimità, definendone contorni applicativi e disciplina, al fine di fornire un quadro di riferimento normativo certo che riduca per le aziende i rischi di farvi ricorso.

4. Il "lavoro agile" nella l. 22 maggio 2017, n. 81: nozione ed inquadramento giuridico

Per quanto il legislatore si fosse comunque già posto nella prospettiva di una incentivazione e promozione del suo utilizzo[50], le problematiche emerse nell'ambito delle prime esperienze contrattate di *smart working* in Italia hanno indotto ben presto da più parti a sollecitare uno specifico intervento legislativo in materia[51].

48 Alla pubblicazione della l. 22 maggio 2017, n. 81, solo l'accordo del 2 maggio 2017 *Ferrovie dello Stat*o prevede, ai punti 25-28 dell'intesa, anche un "monitoraggio dei risultati individuali" della prestazione in lavoro agile.

49 Cfr. M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., *24-25*; E. DAGNINO, M. MENEGOTTO, L. M. PELUSI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Guida pratica al lavoro agile dopo la legge n. 81/2017*, cit., *109-175*. Su *welfare* aziendale e lavoro agile vedi B. CARUSO, *"The bright side of the moon": politiche del lavoro personalizzate e promozione del welfare occupazionale,* cit., *204*.

50 Cfr., art. 1, commi 182-191, della l. n. 208/2015 (c.d. legge di stabilità per il 2016) che ha disposto misure di detassazione del salario di produttività. Come precisato dall'art. 2, comma 2, del d.m. 25 marzo 2016 del Ministero del lavoro di concerto con il Ministero dell'economia tra le misure soggette a detassazione rientra espressamente anche il lavoro agile «quale modalità flessibile di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato». Sul punto M. MENEGOTTO, *Produttività, sistemi di incentivazione e lavoro agile,* cit., *69-76*.

51 Sulla necessità di un intervento legislativo E. COMO, R. TURI, *Smart working: ne avevamo proprio bisogno? Come cambia il telelavoro,* Ufficio studi FIOM, febbraio 2016.

Negli ultimi anni, infatti, sono state presentate diverse proposte di legge sul lavoro agile[52] sulle quali si è avviato l'*iter* che ha poi condotto alla definitiva approvazione della l. 22 maggio 2017, n. 81, recante "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato"[53], con la quale, unitamente a nuove norme per la tutela del lavoro autonomo, è stata introdotta anche una specifica regolamentazione per questa forma di prestazione dell'attività lavorativa (Capo II, artt. 18-24).
Attese le finalità perseguite dalle nuove diposizioni, il legislatore ha cercato di incentivarne il ricorso prevedendo, tra l'altro, agevolazioni fiscali e contributive (art. 15, comma 3). I risparmi di spesa garantiti da tali benefici, come è stato evidenziato, nelle intenzioni del legislatore dovrebbero contribuire ad orientare la scelta verso un lavoratore agile piuttosto che verso un collaboratore autonomo[54].
Al fine di evitare che il nuovo istituto penalizzi i lavoratori, peraltro, la legge vieta ogni disparità di trattamento: al lavoratore agile, infatti, spetta un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato, in attuazione dei contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, nei confronti dei lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente all'interno dell'azienda" (art. 20, comma 1).
La *ratio* dell'introduzione di disposizioni di legge che "promuovono" la nuova forma di prestazione dell'attività lavorativa, è ben esplicitata nella norma di apertura che assegna testualmente alla nuova disciplina del lavoro agile "lo scopo di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" (art. 18, comma 1)[55].

52 Cfr. il già citato disegno di legge di iniziativa dei deputati Mosca, Ascani ed altri su "*Disposizioni per la promozione di forme flessibili e semplificate di telelavoro*", presentato alla Camera dei deputati il 29 gennaio 2014; più recentemente, il disegno di legge di iniziativa del Ministro del lavoro Poletti, comunicato alla Presidenza del Senato l'8 febbraio 2016, relativo a "*Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*" ed il disegno di legge di iniziativa dei senatori Sacconi, D'Ascola e altri contenente disposizioni per l' "*Adattamento negoziale delle modalità di lavoro agile nella quarta rivoluzione industriale",* presentato al Senato il 3 febbraio 2016.

53 La legge pubblicata in G.U. 13 giugno 2017, n. 135 ed entrata in vigore il 14 giugno 2017 è il risultato di un lungo *iter* parlamentare. Il disegno di legge AS. n. 2233 (preceduto dal disegno di legge AS n. 2229) - "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato" - dopo esser passato dal Senato il 3 novembre 2016 e poi, con modificazioni, alla Camera dei Deputati lo scorso 9 marzo 2017, è stato definitivamente approvato, in seconda deliberazione, dal Senato della Repubblica lo scorso 22 maggio 2017.

54 "… visto che attualmente il vantaggio contributivo di una collaborazione coordinata e continuativa rispetto al rapporto di lavoro subordinato è, in linea generale, ridotto a pochi punti percentuali (33% contro circa il 28%)" (G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, cit., *9*).

55 In questo senso cfr., ad es., l'Accordo di rinnovo del 5 febbraio 2016 del CCNL dell'industria alimentare. Si veda anche, per il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, la direttiva del 1° giugno 2017 (c.d. "Direttiva Madia"), recante "*Indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 14 della l. 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti l'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti*".

Tali obiettivi, come è stato evidenziato, tuttavia, non sono automatici, ma richiederebbero il raggiungimento di un delicato equilibrio tra esigenze organizzative ed esigenze della persona, da poter affidare all'accordo individuale tra le parti, solo se questo fosse accompagnato da interventi di legge o di contratto collettivo utili a individuare i giusti pesi e contrappesi[56].
La fattispecie è espressamente identificata non già come nuova tipologia contrattuale, ma, semplicemente, "quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti…"(art. 18, comma 1), che, dunque, potrà essere concordata nell'ambito del tipico contratto di lavoro subordinato (a tempo indeterminato o a termine), nonché di sottotipi di questo, e, dunque, di schemi contrattuali noti pur sempre di natura subordinata[57].
Sotto il profilo definitorio, la scelta imposta da tale previsione, è quella di delimitare il campo di indagine espressamente alle sole prestazioni di lavoro subordinato che siano svolte, almeno in parte, al di fuori dei locali aziendali e, di regola, mediante il ricorso a strumenti telematici e informatici[58].
Una precisa opzione che si spiegherebbe (anche) in funzione del vuoto normativo determinato dall'art. 52 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, con l'abrogazione della disciplina in materia di collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto di cui agli artt. da 61 a 69-*bis* del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276[59].
La centralità della fattispecie del lavoro subordinato di cui all'art. 2094 c.c., del resto, era già stata ribadita dal c.d. "*Jobs Act*", con la conseguenza, come è stato evidenziato, "di piegarne ora, proprio grazie alla l. 22 maggio 2017, n. 81, le modalità esecutive distintive in funzione di logiche di risultato e autodeterminazione, proprie della opposta categoria del lavoro autonomo, con l'obiettivo di assicurare maggiore flessibilità alle dinamiche giuridiche che presidiano la prestazione di lavoro subordinato e forse anche la condivisione di parte del rischio di impresa che la normativa del diritto del lavoro ha tradizionalmente posto in capo al solo datore di lavoro"[60].
La norma stabilisce, inoltre, che tale modalità dovrà estrinsecarsi "… anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario

56 In senso critico M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., *25-26*; A.R. TINTI, *La conciliazione ingannevole. A proposito di lavoro «agile» e work-life balance,* cit., che parla di "conciliazione ingannevole".

57 Sulla circostanza che il "lavoro agile" non costituisca una autonoma tipologia contrattuale cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, cit., *8*.

58 Nel disegno di legge di iniziativa dei senatori Sacconi e D'Ascola del 3 febbraio 2016, invece, si parlava di lavoro agile in relazione indifferentemente a "forme di lavoro autonomo o subordinato rese (…) in funzione di progetti e obiettivi o a risultato".

59 M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., *10*.

60 Così, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., *10-11*.

o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa"(art. 18, comma 1).
Il legislatore chiarisce altresì che la prestazione lavorativa "viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva" (art. 18, comma 1).
In un contesto qual è quello attuale, nel quale le modalità di fare impresa appaiono in via di profonda trasformazione e sempre più lontane dall'epoca di originaria affermazione del diritto del lavoro, sembra allora che il legislatore abbia voluto ricondurre a sistema una dimensione del lavoro sempre meno scandita da orari e luoghi di lavoro e più caratterizzata invece da una dimensione collaborativa.
I tratti caratterizzanti il lavoro agile, ritenuti peraltro "non ben definiti", hanno indotto la dottrina ad ipotizzare ambiti applicativi dell'istituto molto diversificati, potendo "spaziare dalle prestazioni ad alto contenuto intellettuale (grafici pubblicitari, tecnici informatici operanti da remoto) a quelle meno specialistiche (addetti ai servizi di consegna a domicilio, manutentori *on site*…)"[61].

5. L'accordo individuale ed il ruolo della contrattazione collettiva

La modalità di esecuzione del rapporto in modalità di lavoro agile presuppone uno specifico accordo tra le parti (art. 18, comma 1), stipulato in forma scritta *ad probationem*, ai fini della regolarità amministrativa e della prova (art. 19, comma 1), che può essere a termine o a tempo indeterminato (art. 19, comma 2).
Quanto alla sua incidenza sul contratto di lavoro subordinato, l'accordo che prevede la modalità agile come regola di esecuzione del rapporto deve ritenersi inserito nel contratto ordinario, tant'è che, secondo la definizione legislativa, una parte della prestazione deve essere necessariamente svolta all'interno dell'azienda in modalità tradizionale[62].
Il recesso, del resto, non estingue il rapporto lavorativo, che continua in modalità non più agile[63]. La previsione conferma che l'accordo di lavoro agile non è sostitutivo del rapporto di lavoro, altrimenti il recesso dovrebbe integrare una nuova ipotesi di libera recedibilità ad *nutum* e conseguentemente una deroga rilevante alla disciplina del licenziamento[64].

61 Così, G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, cit., *8*.

62 In alcuni accordi la modalità agile è circoscritta ad un giorno della settimana, ferme restando le modalità tradizionali negli altri (Cfr. l'accordo *BNL, Benetton, ENEL, Ferrovie dello Sato, Ferrero, Intesa San Paolo*).

63 "In presenza di un giustificato motivo, ciascuno dei contraenti può recedere prima della scadenza del termine nel caso di accordo a tempo determinato, o senza preavviso nel caso di accordo a tempo indeterminato" (art. 19, comma 2).

64 In tal senso, G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, cit., *11*.

La l. 22 maggio 2017, n. 81 prevede altresì che la contrattazione collettiva intervenga a disciplinare il ricorso al lavoro agile con riferimento ai limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, fermo restando quanto previsto al riguardo dalla legge (art. 18, comma 1).
Al fine di evitare che il ricorso al lavoro agile penalizzi i lavoratori interessati da questa modalità, peraltro, la norma, con una formulazione che è stata definita "ambigua" e che si teme potrà dare luogo, con ogni probabilità, a "notevoli contrasti interpretativi"[65], è sembrata autorizzare i contratti collettivi a dettare trattamenti peggiorativi a parità di mansioni, quando siano adeguatamente controbilanciati da previsioni più favorevoli, laddove, al fine di vietare ogni disparità di trattamento, garantisce al lavoratore agile un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato, in attuazione dei contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, nei confronti dei lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente all'interno dell'azienda" (art. 20, comma 1).
Una competenza regolativa dei contratti collettivi ben si spiega in ragione del fatto che fino ad ora il lavoro agile si è diffuso principalmente nelle aziende di grandi dimensioni.
Anche alla luce dell'esperienza pregressa, così, si può ritenere che continuerà ad essere ampiamente regolato nell'ambito di accordi collettivi, che potranno stabilire le condizioni del suo ricorso e predeterminarne in buona parte i contenuti, con una evidente semplificazione della negoziazione tra le parti individuali.
La fonte collettiva, tuttavia, non potrà prescindere dal consenso espresso dal lavoratore nel patto individuale, che, come si verifica in altri casi, potrà anche rinviare alla disciplina dell'accordo collettivo le modalità di esecuzione della prestazione lavorativa[66].
Tra gli intenti dell'introduzione di una speciale legislazione per il lavoro agile si ipotizza anche quello di eludere la disciplina a livello europeo e nazionale sul lavoro da remoto svolto con caratteri di regolarità e continuità per il tramite di una sia pur minimale strumentazione telematica o informatica[67].
Molti dei vincoli normativi all'impiego di nuove tecnologie, infatti, sono ancora oggi da imputare soprattutto alle fonti comunitarie che dettano regole in aspetti centrali e qualificanti del diritto del lavoro, come i profili della *privacy* e dei controlli e quelli di salute e sicurezza in ambienti di lavoro, con conseguenze anche sulle discipline in materia di tempi di lavoro di assicurazione obbligatoria per gli infortuni e le malattie professionali.

65 Così, G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, cit., *13*.

66 Sul punto, prima dell'entrata in vigore della legge, G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, cit., *10-11*.

67 M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit. *19*.

Ne deriva allora che le predette materie sensibili sulle quali è intervenuta la l. 22 maggio 2017, n. 81, dovranno comunque trovare regolamentazione anche nelle previsioni contenute in alcune direttive comunitarie, in quanto tali fuori dalla disponibilità non solo della contrattazione collettiva, ma, prima ancora, dello stesso legislatore nazionale.

6. La tutela di nuova concezione del c.d. "diritto alla disconnessione" dalle strumentazioni tecnologiche

L'esperienza ha dimostrato che l'impiego di moderne tecnologie non sempre agevola un migliore *work-life balance* ed, anzi, nei modelli organizzativi dove il lavoro è possibile in ogni luogo e ad ogni ora rischiano inevitabilmente di portare ad intrecciare ed anche a confondere il confine tra vita privata e lavoro, alimentando nuovi rischi psicosociali e con essi anche nuove patologie.
L'agilità del lavoro, ove non opportunamente regolata, potrebbe alterare la separazione tra tempi di lavoro e non lavoro, nonché i criteri per l'individuazione della prestazione effettiva e della mera disponibilità.
L'esposizione alla pervasività degli strumenti informatici, infatti, rischia di comprimere gli effettivi margini di auto-organizzazione del tempo della prestazione, incidendo sul ritmo e l'intensità della stessa, sul suo contenuto e sulla sua articolazione temporale, investendo il tempo libero o addirittura quello di sospensione del rapporto di lavoro.
La funzione del tempo di non lavoro, pertanto, diviene centrale nella costruzione delle tutele del lavoratore a distanza, soprattutto in una prospettiva di protezione della salute e sicurezza dello stesso.
Al fine di approntare un adeguato regime normativo per le nuove forme di lavoro da remoto, dunque, si pone l'esigenza di garantire il diritto del lavoratore di non utilizzare costantemente le apparecchiature che servono allo svolgimento agile della prestazione lavorativa, senza che dà ciò possano derivarne effetti sulla prosecuzione del rapporto di lavoro.
Nella evoluzione più recente del dibattito in materia, così, si è discusso sulla necessità di tutelare diritti di nuova concezione come il "diritto alla disconnessione", che, in un mercato costantemente connesso alla rete, può rappresentare un moderno rischio per la salute[68].
Nelle esperienze maturate in ambito internazionale, al diritto alla disconnessione si affianca altresì un dovere alla disconnessione, vale a dire un comportamento personale da parte del lavoratore volto ad evitare che un uso ininterrotto delle apparecchiature possa rivelarsi fonte di distrazione e di ansia, compromettendo

68 Sul punto, D. POLETTI, *Il c.d. diritto alla disconnessione nel contesto dei "diritti digitali"*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2017, I, *21*.

l'efficacia del lavoro e diventando invece un fattore di inefficienza e di danno alla produttività[69].
Si prefigura perciò anche il coinvolgimento dell'impresa attraverso una serie di azioni di sensibilizzazione e di formazione, ma anche di chiusura dei *server*, e di previsione di spazi di discussione per quanto riguarda l'utilizzo delle apparecchiature[70].
Nel nostro ordinamento il diritto in questione era stato espressamente riconosciuto già all'art. 3, comma 7, del disegno di legge AS n. 2229[71], con il quale si attribuiva al lavoratore l'obbligo di effettuare ogni quattro mesi delle visite periodiche di prevenzione presso il medico del lavoro, al quale sarebbe stata demandata l'autorizzazione delle misure approntate da datori e committenti per la tutela dell'integrità fisica e psichica (art. 3, comma 3).
Per delimitare il diritto alla disconnessione, in particolare, la citata normativa aveva previsto anche la individuazione di eventuali fasce di reperibilità da concordare nell'ambito dell'accordo individuale sulla modalità di lavoro agile, nelle quali il lavoratore avrebbe dovuto essere reperibile ed al di fuori delle quali, avrebbe avuto tutto il diritto di non usare le apparecchiature, senza per questo avere conseguenze sulla prosecuzione del rapporto di lavoro o sui trattamenti retributivi (art. 2, comma 2).
L'idea di fondo dovrebbe essere quella che se un lavoratore non è reperibile perché esercita il diritto alla disconnessione non può essere considerato come inadempiente e, pertanto, non può essere sanzionato.
Nelle considerazioni del nostro legislatore, così, il riconoscimento normativo di un vero proprio "diritto alla disconnessione" appare fin da subito non soltanto necessario, ma indispensabile per garantire al lavoratore agile una tutela adeguata.
È così che l'art. 19, comma 1, della l. 22 maggio 2017, n. 81, ha definitivamente stabilito che l'accordo individuale relativo alla modalità di lavoro agile "…individua altresì i tempi di riposo del lavoratore nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro".

69 Emblematico è il caso della Francia dove il diritto alla disconnessione è stato previsto nella proposta di legge del 18 febbraio 2016 intitolata *"les nouvelles protections pour les entreprises et les salariés"* al termine di un graduale processo di introduzione del diritto alla disconnessione che ha trovato una prima attuazione il 1° aprile 2014 con l'accordo collettivo di categoria *Syntec*.
Per una sintesi del dibattito in Francia v. il Rapporto B. METTLING (a cura di), *Transformation numérique et vie de travail*, 15 settembre 2015, in http://www.franceinter.fr/player/reecouter?play=1242751. Per ulteriori approfondimenti, cfr. http://www.bollettinoadapt.it/il-rapport-mettling-sulla-trasformazione-digitaledel-lavoro-spunti-di-riflessione-e-di-metodo.

70 Sul punto cfr. C. TOURRES, *Lavoro agile e diritto di disconnessione: una proposta francese*, cit., *1 ss*.

71 Il comma 7 è redatto secondo i termini seguenti: "*Nel rispetto degli obiettivi concordati e delle relative modalità di esecuzione del lavoro autorizzate dal medico del lavoro, nonché delle eventuali fasce di reperibilità, il lavoratore ha diritto alla disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche e dalle piattaforme informatiche di lavoro senza che questo possa comportare, di per sé, effetti sulla prosecuzione del rapporto di lavoro o sui trattamenti retributivi.*"

La connessione dunque non discrimina l'orario di lavoro dal periodo di riposo, se così fosse del resto la presenza al lavoro si confonderebbe con la disponibilità, con conseguente esclusione dell'ipotesi della mera reperibilità. Lo stato *off-line* dovrà necessariamente sussistere solo durante il periodo di riposo che residua al raggiungimento del limite di durata massima dell'orario giornaliero e settimanale. Al contrario, la disconnessione potrebbe anche non sussistere durante un periodo di riposo per la parte eccedente il livello minimo richiesto dalla legge, al fine di consentire - in tale parte - la (mera) reperibilità del lavoratore, così come potrebbe sussistere durante l'orario di lavoro, in caso di svolgimento della prestazione agile *off-line*[72].

L'art. 21, comma 1, della l. 22 maggio 2017, n. 81, poi, stabilisce che l'accordo relativo alla modalità di lavoro agile disciplini l'esercizio del potere di controllo del datore di lavoro sulla prestazione resa dal lavoratore all'esterno dei locali aziendali nel rispetto di quanto disposto dall'art. 4 della l. 20 maggio 1970, n. 300 e succ. mod.

Laddove nell'accordo individuale fossero specificamente previsti sistemi di controllo a distanza, allora, sia pure nei limiti di quanto stabilito dallo Statuto dei lavoratori, il datore di lavoro potrebbe legittimamente introdurre anche meccanismi di quantificazione telematica della prestazione[73].

Tali dispositivi di controllo potrebbero ritenersi legittimamente installati, proprio in adesione a quanto richiesto dall'art. 19, per evitare che la durata della prestazione si prolunghi oltre i limiti di esposizione al videoterminale, stabiliti dalla contrattazione collettiva e, in generale, oltre quelli di durata giornaliera e settimanale dell'orario, fissati dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

Pur a fronte di una ampia letteratura che indicava nella autonomia collettiva lo strumento più adatto per garantire, caso per caso, uno sviluppo ordinato e più aderente alla realtà da regolare delle molteplici ipotesi di lavoro da remoto per il tramite di strumenti telematici e informatici, nel testo della nuova legge, la previsione di un diritto in capo al prestatore di lavoro a disconnettersi dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro viene affidata al solo accordo tra le parti (art. 19).

Ciò, di per sé, non è stato ritenuto in dottrina un presidio sufficiente rispetto a forme di controllo a distanza anche invasive, mentre sarebbe stato auspicabile affidare alla contrattazione collettiva, aziendale o anche di categoria, il compito di definire, in termini di organizzazione del lavoro e sua sostenibilità, il giusto

72 Così, M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?,* cit., *19*.

73 La quantificazione della durata della prestazione potrebbe effettuarsi attraverso lo strumento utilizzato dal lavoratore per rendere la prestazione (ad es. *computer*, *smartphone* o *tablet*). In tal caso il meccanismo potrebbe considerarsi legittimo, pur con la necessità del rispetto del codice *privacy* e della previa informativa, affinché i dati raccolti possano essere utilizzati a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro, non solo disciplinari. La quantificazione potrebbe essere legittimamente effettuata, però, anche attraverso un *software* specifico non utilizzato dal lavoratore per la prestazione, installato previa necessaria autorizzazione sindacale o amministrativa.

equilibrio tra reperibilità del prestatore di lavoro e diritto alla disconnessione entro determinati orari di lavoro stabiliti collettivamente[74].
Per non frustrare gli obiettivi di legge, invero, le parti sociali dovrebbero fare propria un'idea di lavoro che prescinde dal controllo e prevede una reperibilità del lavoratore che non sia continuativa, ma rispettosa di un lavoro organizzato secondo obiettivi e risultati piuttosto che secondo orari di lavoro.
Non sembra potersi dubitare che l'uso del digitale presuppone un cambiamento qualitativo dei rapporti all'interno delle imprese, il diritto alla disconnessione non deve essere concepito come un freno all'attività aziendale, ma come un'opportunità per ripensare i processi, avviando dialoghi, formazione e sperimentazioni. La direzione tracciata è certamente condivisibile, ma per il suo pieno successo dovrà trovare il supporto delle aziende e dei sindacati[75].

7. Sicurezza sul lavoro e tutela assicurativa del lavoratore agile

La speciale attenzione riservata alla nuova fattispecie si riverbera anche in materia di obblighi e diritti delle parti in materia di sicurezza e di tutela per gli infortuni sul lavoro e malattie professionali, che il legislatore della l. 22 maggio 2017, n. 81 è intervenuto a regolare con specifiche disposizioni.
La nuova legge stabilisce, in primo luogo, che "il datore di lavoro è responsabile della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici assegnati al lavoratore agile per lo svolgimento dell'attività lavorativa (art. 18, comma 1).
L'obbligo della sicurezza delle attrezzature, peraltro, è individuato senza specificare la necessità che queste siano di proprietà del datore, come accade invece per il telelavoro[76] e senza alcun riferimento alla corrispondente normativa europea.
La legge ribadisce più in generale, poi, che "il datore di lavoro garantisce la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile…"(art. 22, comma 1) ed a tal fine dispone la consegna al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, di un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro (art. 22, comma 1).
Si sancisce corrispondentemente l'obbligo del lavoratore di "cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno dei locali aziendali" (art. 22, comma 2).
Nelle previsioni ricordate, così, non si ravvisa alcun espresso rinvio o riferimento alla disciplina prevenzionistica del telelavoro, né, più in generale, al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

74 M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., *33 ss.*
75 Così, C. TOURRES, *Lavoro agile e diritto di disconnessione: una proposta francese*, cit., *3*.
76 Cfr. l'art. 3, comma 10, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

Nulla si prevede espressamente riguardo all'obbligo datoriale di prevenire il rischio di isolamento che potrebbe derivare dalla inevitabile carenza di comunicazione e confronto con gli altri lavoratori connaturata a questa nuova forma di lavoro[77].
Ciò sarebbe riconducibile, per parte della dottrina, alla fondamentale distinzione esistente tra lavoro agile, in cui le parti possono lasciare parzialmente indeterminato il luogo di svolgimento della prestazione, e telelavoro, che implica invece una più stabile esecuzione della prestazione "da remoto"[78].
L'interazione tra datore di lavoro e lavoratori e tra questi ultimi, infatti, è strettamente legata ad una permanenza anche parziale nei luoghi normali di lavoro, a differenza del c.d. "lavoro agile", nel quale i lavoratori sperimentano, di norma, una sostanziale perdita di socialità.
La generica previsione di cui all'art. 22 della l. 22 maggio 2017, n. 81, in definitiva, come è stato evidenziato, renderebbe comunque applicabili, ai sensi dell'art. 3, comma 10, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, anche le previsioni del Testo Unico di sicurezza e salute negli ambienti di lavoro, previste a favore di "tutti i lavoratori subordinati che effettuano una prestazione continuativa di lavoro a distanza, mediante collegamento informatico e telematico, compresi quelli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 70, e di cui all'Accordo-quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002"[79], rinviando in tal modo a forme di lavoro da remoto per il tramite di strumenti informatici o telematici che vanno oltre il telelavoro inteso in senso stretto ed anche tradizionale[80].

77 M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., *10 ss*.

78 V. PINTO, *La flessibilità funzionale e i poteri del datore di lavoro*, cit., *366*.

79 Cfr. art. 3, comma 10, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 che prevede non solo l'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo VII, "indipendentemente dall'ambito in cui si svolge la prestazione» ma anche, "nell'ipotesi in cui il datore di lavoro fornisca attrezzature proprie, o per il tramite di terzi» un obbligo di conformità "alle disposizioni di cui al Titolo III" dello stesso decreto legislativo. I lavoratori a distanza sono inoltre "informati dal datore di lavoro circa le politiche aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare in ordine alle esigenze relative ai videoterminali ed applicano correttamente le direttive aziendali di sicurezza". Al fine di "verificare la corretta attuazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza da parte del lavoratore a distanza, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il lavoro nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi, dovendo tale accesso essere subordinato al preavviso e al consenso del lavoratore qualora la prestazione sia svolta presso il suo domicilio. Il lavoratore a distanza può chiedere ispezioni". Infine, "il datore di lavoro garantisce l'adozione di misure dirette a prevenire l'isolamento del lavoratore a distanza rispetto agli altri lavoratori interni all'azienda, permettendogli di incontrarsi con i colleghi e di accedere alle informazioni dell'azienda, nel rispetto di regolamenti o accordi aziendali". Per un tentativo di raccordo tra le previsioni della legge 22 maggio 2017, n. 81 e le disposizioni contenute nel d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, cfr. M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?,* cit. spec. i §§ 3 e 4.

80 Già così P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei telelavoratori nell'ordinamento italiano (con qualche retrospettiva dottrinale),* in A. ANTONUCCI, M. LEPORE (a cura di), *La tutela della salute e sicurezza nel lavoro a domicilio e nel telelavoro,* Dossier ADAPT su *Nuovi lavori, nuovi rischi,* 2009, 19, secondo il quale "può peraltro ragionevolmente sostenersi che l'ampiezza dell'art. 3, comma 10, pur non riguardando forme di lavoro a distanza non costituenti "telelavoro", sia da intendere in senso dinamico, tale cioè da consentire di "ospitare" in futuro ulteriori tipologie di telelavoro attualmente non ancora contemplate nell'ordinamento".

La nuova disciplina, secondo alcuni, lascerebbe in sospeso un profilo cardine nella dinamica prevenzionistica, quello della vigilanza, pur ricompreso nell'obbligo datoriale di garantire la salute e sicurezza del lavoratore, sicché sarebbe opportuno prevedere adeguati sistemi di verifica che permettano al datore di lavoro di controllare il rispetto dei comportamenti richiesti in materia di sicurezza da parte dei lavoratori ai sensi dell'art. 18, comma 3-*bis* del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, anche al fine di comprendere i limiti entro i quali può esprimersi l'agilità del lavoro senza che siano oltrepassati i confini della subordinazione o sia esclusa l'imputabilità al datore della responsabilità per il danno alla salute del lavoratore[81].

La prevenzione cui è tenuto il datore, così, presuppone la capacità di analizzare la situazione complessiva di lavoro e di valutare in tale analisi tutti i rischi, anche quelli specifici connessi alla particolare modalità agile di svolgimento della prestazione, l'individuazione dei quali deve essere espressamente nell'oggetto dell'informativa scritta al lavoratore. Il ruolo di controllo attribuito al datore, inoltre, presuppone che l'origine di ogni fattore di rischio compreso in tale area di controllo possa essere "ricondotta a una precisa determinazione organizzativa" e che il datore abbia la possibilità di "agire sul processo decisionale per modificarlo"[82].

Sulla base di tali premesse si ribadisce come l'assenza di vincoli di tempo e di luogo, che può caratterizzare il lavoro agile se così stabilito consensualmente dalle parti nell'accordo individuale, non possa tradursi però in assenza di determinazione organizzativa, prima, e di controllo, poi. Appare necessario, allora, delimitare in via preventiva i luoghi possibili della prestazione ed eventualmente prevedere una autorizzazione per gli stessi; così come introdurre altresì sistemi di controllo a distanza sui limiti di durata della prestazione.

Si avverte, in ultima analisi, la necessità che anche nel lavoro agile, vi sia un obbligo di cooperazione del lavoratore, che assicuri costanti flussi informativi verso il sistema aziendale di controllo tecnico-operativo che consentano di garantire, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, il rispetto delle procedure volte all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione.

Dal punto di vista assicurativo, invece, il lavoratore agile, diversamente, ad esempio, da quello in missione o trasferta, come è stato osservato, almeno astrattamente si muove all'interno di un sistema di coordinate riconducibile a sue valutazioni, dal luogo di abitazione, ossia dal luogo scelto dal lavoratore come centro dei propri interessi personali e familiari, ad un altro luogo da lui stabilito, quel-

81 M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., *28*.

82 C. LAZZARI, *Salute e sicurezza sul lavoro: la vigilanza come modello di controllo interno al sistema aziendale fra potenzialità e criticità*, in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal frame work, Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Torino, 2016, *195*.

lo di esecuzione della prestazione agile, esterno ai locali aziendali e variabile in base alle esigenze di flessibilità proprie dell'istituto[83].
L'art. 23, comma 2, della l. 22 maggio 2017, n. 81, pertanto, ha riconosciuto al lavoratore agile "il diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dipendenti da rischi connessi alla prestazione lavorativa resa all'esterno dei locali aziendali" ed al successivo comma 3, altresì, "il diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro occorsi durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per lo svolgimento della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali…".
Si riconduce all'infortunio *in itinere*, in questo modo, quello occorso al lavoratore agile durante il tragitto tra il luogo di abitazione e quello scelto per svolgere la prestazione lavorativa, come conferma l'applicabilità alla fattispecie della disciplina di cui all'art. 2, comma 3, del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, che stabilisce limiti e condizioni per l'inclusione dell'istituto nella copertura assicurativa Inail[84].
L'art. 23 interviene per stabilire altresì i criteri che consentano di qualificare il percorso di andata e ritorno svolto dal lavoratore. Segnatamente, la scelta del luogo della prestazione deve essere dettata "da esigenze connesse alla prestazione stessa o dalla necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative" e deve essere tale da rispondere "a criteri di ragionevolezza"[85].

83 M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., 21, il quale evidenzia come la Circolare Inail del 23 ottobre 2013, n. 52 ha chiarito che dal momento in cui lascia la propria dimora al momento in cui vi rientra, il lavoratore in missione si trova costantemente in una situazione di «costrittività organizzativa», ossia in una situazione che non è frutto di una libera scelta del lavoratore, ma è imposta dal datore di lavoro, con la conseguenza che ogni evento che accade deve essere considerato come verificatosi in attualità di lavoro, salvo il soggetto non ponga in essere un rischio diverso e aggravato rispetto a quello normale, individuato come tale secondo un criterio di ragionevolezza (con riguardo, ad esempio, alla scelta del luogo di ristorazione).

84 Sulla tutela dell'infortunio *in itinere* la bibliografia è vastissima. Senza alcuna pretesa di esaustività: C. LEGA, *L'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile di circolazione di veicoli a motore nel quadro della "sicurezza sociale"*, in *Riv. It. Prev. Soc.*, 1971, *555 ss.*; G. ALIBRANDI, *Profili costituzionali della mancata attuazione di delega legislativa sull'infortunio in itinere*, in *Mass. Giur. Lav.,* 1978, *291*; M. PERSIANI, *Occasione di lavoro e necessari limiti all'indennizzabilità dell'infortunio in itinere,* in *Riv. Inf. Mal. Prof.,* 1987, *679*; G. FERRARI, *Infortunio in itinere: facciamo il punto,* in *Foro it.*, 1993, I, *3122*; G. FERRARI, G. FERRARI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Padova, 1995, *148 ss.* Per una ricostruzione dell'istituto, anche le "Linee guida per la trattazione dei casi di infortuni *in itinere*" fornite dall'Inail nel 1998. Non posso non rinviare altresì a R. SCIOTTI, *Indennizzabilità dell'incidente occorso sul mezzo pubblico e giurisprudenza di legittimità. Una nuova ipotesi di infortunio in itinere,* nota a Cass. 19 gennaio 1998, n. 455, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, *II*, 6, 1998, *123-133*; S. PICCININNO, *Infortuni sul lavoro: IV) Revisione della disciplina*, in *Enc. Giur. Treccani, IX*, vol. Aggiornamento, 2001. Per una trattazione ampia più recente v. G. CORSALINI, *Gli infortuni* in itinere*. Estensione della tutela e risarcimento del danno*, Milano, 2009; T. FEOLA, A. DI CORATO, R. CASTRICA, *Infortuni* in itinere, *Aspetti medico-legali: norma giurisprudenza e dottrina*, Milano, 2010.

85 Cfr. sul punto M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., 22, il quale sottolinea la riguardo il rilievo delle parti sociali europee del settore assicurativo nella *Joint Declaration* sul telelavoro del 2015 (art. 3), volto a porre attenzione all'individuazione dei criteri per garantire copertura assicurativa agli infortuni avvenuti nei diversi luoghi di lavoro a distanza.

Per il lavoro agile l'occasione di lavoro comprende tutte le condizioni in cui l'attività lavorativa si svolge e nelle quali è insito un rischio di danno per il lavoratore, indipendentemente dal fatto che tale danno provenga dal contesto produttivo. La scelta del lavoratore riguardo alla collocazione topografica della prestazione, così, contribuisce a determinare l'area di rischio ricollegabile al lavoro e per questo la stessa dovrebbe essere previamente sottoposta ad autorizzazione o vaglio datoriale.
A tal fine se ne ipotizza in dottrina l'inclusione tra le comunicazioni obbligatorie dell'accordo per lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile, ai sensi dell'art. 23, comma 1, della l. 22 maggio 2017, n. 81[86].
Qualora quindi non siano rispettate la causali ed il criterio di ragionevolezza, l'evento occorso *in itinere* non sarà indennizzabile, così come sarà da escludersi l'occasione di lavoro rispetto all'infortunio occorso sul luogo scelto dal lavoratore.
Il concetto di rischio rilevante ai sensi del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, come è stato chiarito, non è legato "alla maggiore probabilità dell'evento determinata dall'impresa, ma al più ampio rischio infortunistico che incombe sul lavoratore nello svolgimento della prestazione, assumendo indistintamente rilievo qualunque evento verificatosi in "occasione di lavoro". Il "rapporto di occasionalità con il lavoro che attesta la professionalità dell'evento" prescinde, in tal senso, "dalla sua imputabilità che costituisce invece il necessario presupposto dell'illecito"[87].
In dottrina ed in giurisprudenza, com'è noto, si è consolidata un'ampia concezione dell'occasione di lavoro, che ha portato ad includere nella copertura assicurativa qualsiasi situazione riconducibile teleologicamente ad un obbligo derivante dal rapporto di lavoro[88].
L'utilità della previsione per il lavoratore riguarda l'espresso riferimento alla finalità di conciliazione vita-lavoro, che pur circoscrivendo, come è stato sottolineato, l'operatività della tutela, scioglie ogni dubbio circa l'estensibilità della stessa a situazioni che, pur determinate dal lavoratore per scopi personali, non potranno essere ricondotte ad un rischio elettivo[89].
Le condizioni poste dalla nuova legge sono apparse indeterminate, potendo implicare un margine di discrezionalità di interpretazione dell'Istituto assicuratore, che rischia di avere riflessi sulla certezza della tutela, ingenerando controversie[90].

86 M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., *22 ss.*
87 Così, G. LODOVICO, *Tutela previdenziale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e responsabilità civile del datore di lavoro*, Milano, 2012, *50*.
88 A. DE MATTEIS, *L'occasione di lavoro*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 2001, *1001*; O. BONARDI, *L'ambito di applicazione dell'assicurazione per gli infortuni sul lavoro tra anacronismi e innovazioni legislative*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2003, *625*; A. DE MATTEIS, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 2016. Per la giurisprudenza è irrilevante che "l'evento dannoso sia intervenuto all'esterno della azienda, qualora esso si sia verificato pur sempre durante l'orario di lavoro e nel corso della prestazione lavorativa" (Cass., 4 marzo 2005, n. 4723).
89 Così, M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., *23-24*.
90 Di tale avviso, C. MACALUSO, *La sicurezza nel "lavoro agile"*, cit., *p. 641*. In tal senso anche RAUSEI 2017.

In dottrina si ritiene che la norma citata sia finalizzata essenzialmente a "contenere" l'operatività della copertura assicurativa nel caso di specie, più che ad introdurre una tutela per il lavoratore agile, già riconoscibile sulla base delle vigenti coordinate del sistema normativo[91].
L'ambiguità della previsione contenuta nella nuova legge, come è stato osservato, è probabilmente destinata a creare contenzioso e rischia di ingenerare una elevata incertezza in mancanza di parametri oggettivi volti a limitare la discrezionalità del giudice[92].

8. Lavoro agile e telelavoro: affinità e differenze

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, particolare rilevanza assume l'ambito di reale operatività delle previsioni sul c.d. "lavoro agile" così come definito al comma 1 dell'art. 18 della l. 22 maggio 2017, n. 81 e, conseguentemente, l'individuazione di suoi esatti confini rispetto ad analoghi modelli organizzativi di lavoro da remoto ed, in special modo, l'esistenza di possibili interferenze con la disciplina legale e contrattuale vigente in materia di telelavoro.
Si tratta, in altri termini, di istituire un raffronto volto a stabilire se e quali siano gli elementi comuni ed i tratti distintivi tra i modelli di lavoro a distanza per poi verificare se le differenze siano tali da rendere le fattispecie, anche solo potenzialmente, sovrapponibili.
In primo luogo, occorre valutare se telelavoro e lavoro agile si differenzino dal punto di vista delle finalità perseguite.
In proposito, legislatore e parti sociali, invero, sembrano individuare quale obiettivo comune la promozione di nuove forme di organizzazione del lavoro capaci di migliorarne la qualità e conciliare l'attività lavorativa con la vita privata dei lavoratori.
Se, infatti, l'art. 18, comma 1, della l. 22 maggio 2017, n. 81, com'è noto, assegna alla nuova disciplina del lavoro agile "lo scopo di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro"; le parti sociali a livello europeo, in linea con una ampia e consolidata letteratura internazionale, individuano nel telelavoro, "al tempo stesso, un mezzo per le imprese e gli enti pubblici di servizi che consente di modernizzare l'organizzazione del lavoro ed un mezzo per i lavoratori che permette di conciliare l'attività lavorativa con la vita sociale offrendo loro maggiore autonomia nell'assolvimento dei compiti loro affidati" (art. 1 dell'Accordo-quadro europeo del 16 luglio 2002).

91 M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., *23*.
92 G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, cit., *14*.

Nella contrattazione collettiva nazionale di categoria, poi, si assegna tanto al telelavoro, quanto al lavoro agile l'obiettivo di "promuovere nuove forme flessibili e semplificate di lavoro", intese quali "nuove forme di organizzazione del lavoro capaci di migliorare la qualità dello stesso e di (…) conciliare l'attività lavorativa con la vita privata dei lavoratori"[93].
Tra lavoro agile e telelavoro, invece, si ravvisa un mancato coordinamento con il sistema normativo preesistente per quanto concerne le definizioni adottate, nonché la normativa applicabile[94].
Nel nostro ordinamento esistono più definizioni di telelavoro che derivano da fonti di diversa natura, livello ordinamentale ed ambito di applicazione e, nell'ambito delle stesse, è agevole ravvisare sovente la scelta di adottare nozioni ampie e flessibili, in quanto funzionali all'esigenza di ricomprendervi più varianti, secondo uno schema normativo idoneo a recepire l'evoluzione e la diversificazione delle possibili "tipizzazioni sociali" del fenomeno[95].
Il lavoro agile, invece, è qualificato espressamente come una modalità di svolgimento del rapporto di lavoro subordinato, con ciò escludendo che lo stesso costituisca una nuova tipologia contrattuale autonoma, ed è caratterizzato da alcuni elementi identificativi che possono così essere sintetizzati: il possibile utilizzo di strumenti tecnologici, un disarticolazione dello svolgimento della prestazione lavorativa, sotto il profilo spaziale, potendo rendersi in parte all'interno di locali aziendali ed in parte all'esterno in assenza di una postazione fissa, ma anche temporale, in quanto non soggetta a precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro.
L'utilizzo degli strumenti informatici, in realtà, appare come il dato meno controverso nel raffronto con altre forme da remoto. Nel telelavoro, infatti, l'organizzazione del lavoro "si avvale delle tecnologie dell'informazione", mentre in modalità di lavoro agile si parla di "possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa". Per quanto non si possa certamente escludere che, almeno in astratto, parte di quell'attività possa anche prescinderne, in concreto, al pari del telelavoratore, anche lo *smart worker*, per lo più, si avvale di apparecchiature tecniche per rendere operativa una qualche forma di collegamento funzionale a distanza.
Che anche per il lavoro agile si tratti di un elemento qualificante non eventuale, ma necessario, peraltro, emerge in tutta evidenza dalle relazioni che hanno

93 Per tutti, v. cfr. Accordo di rinnovo del 5 febbraio 2016 del CCNL dell'industria alimentare che introduce un nuovo articolo per il telelavoro e uno per il lavoro agile; nonché per il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni e sostanzialmente negli stessi termini, la Direttiva del 1° giugno 2017 firmata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (c.d. "direttiva Madia"), recante "*Indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 14 della l. 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti l'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti*".

94 Così, M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., *2 ss.*, dal quale, peraltro, il lavoro agile è ritenuto un sotto-insieme di *species* riconducibile al *genus* telelavoro.

95 L. NOGLER, *Qualificazione e disciplina del rapporto di telelavoro*, cit., n. 21, 1998, *105*.

accompagnato la legge nel suo *iter* parlamentare, consentendo di interpretare, come è stato osservato, la "possibilità di utilizzo" in termini non di uso eventuale, bensì di utilizzabilità, specie considerata l'alternanza della prestazione a distanza con quella all'interno dei locali aziendali, che potrebbe non richiedere l'utilizzo dello strumento tecnologico**96**.

Attesa la sostanziale irrilevanza del criterio fin qui esaminato, dunque, al fine di distinguere il lavoro agile dal telelavoro, gli interpreti prendono in considerazione essenzialmente gli altri due requisiti identificativi e, precisamente, quelli riconducibili alla disarticolazione spaziale e temporale della prestazione, attribuendo rilevanza prioritaria ora all'uno, ora all'altro.

In sede definitoria e sul piano dell'inquadramento giuridico del lavoro agile, così, alcuni tra i primi commentatori si sono soffermati soprattutto sulla natura mobile della postazione utilizzata all'esterno dei locali aziendali dal lavoratore agile, sicché, secondo questa prospettazione, sarebbe essenzialmente l'assenza di una collocazione fissa ad assurgere ad elemento distintivo rispetto al telelavoro**97**.

Che quest'ultimo presupponga una postazione fissa, mentre il lavoro agile la variabilità del luogo di lavoro e la portabilità dello strumento informatico, secondo altri, invece, sarebbe un'affermazione non condivisibile, giacché le definizioni di telelavoro non pongono alcuna limitazione alla possibilità che il luogo di lavoro sia variabile e che la tecnologia di supporto sia costituita da un strumenti non fissi (*computer* portatile, *tablet* o *smartphone*)**98**.

Se si volge uno sguardo alle previsioni negoziali, del resto, per il lavoro agile si prevede che la prestazione sia effettuata prevalentemente in azienda e solo in via sporadica in modalità agile, mentre nella disciplina sul telelavoro sono sempre previste modalità mobili di effettuazione, sicché il criterio della prevalenza non è stabilito, come prevalenza della modalità a distanza**99**.

Per tracciare un confine distintivo tra il lavoro agile ed il telelavoro, si è fatto riferimento, altresì, al tempo di lavoro svolto al di fuori dei locali aziendali e, dunque, ad un criterio per così dire di prevalenza temporale.

In questa prospettiva, già si era posto uno dei primi progetti di legge in materia di telelavoro e precisamente quello dell'11 ottobre 1996, n. 2470 d'iniziativa dei deputati Sciacca e Nappi, *Norme per lo sviluppo del telelavoro,* che all'art. 1 par-

96 M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., *6*.

97 In tal senso G. FALASCA, *Smart working senza postazione fissa,* in *Il Sole 24 Ore* del 13 aprile 2016, cit.; E. DE FUSCO, C. FAZIO, *Lo smart working non aspetta la legge,* in *Il Sole 24 Ore* del 24 ottobre 2016, cit.; A. ROTA PORTA, *Lavoro agile, intese dettagliate,* in *Il Sole 24 Ore* del 5 giugno 2017, cit..; ma v. altresì, ASSOLOMBARDA, *Indicazioni per la gestione degli aspetti di salute e sicurezza legati al "Lavoro Agile/SmartWorking",* cit., *4*.

98 Così, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., *15 ss*.; ma di analogo avviso anche M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., *4 ss*.

99 Per alcune considerazioni al riguardo, L. GAETA, *La qualificazione del rapporto*, in L. GAETA, P. PASCUCCI (a cura di), *Telelavoro e diritto*, Torino, 1998, *4 ss.*

lava di prestazione di lavoro svolta all'esterno dell'impresa "regolarmente e per una quota consistente del tempo di lavoro".
L'art. 2 dell'Accordo-quadro europeo stipulato in data 16 luglio 2002 da ETUC, UNICE/UEAPME e CEEP, trasposto nel nostro ordinamento, per il tramite dell'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004, e recepito altresì, nei principali contratti collettivi nazionali di categoria, poi, ha previsto che il telelavoro costituisce una forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa, che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa".
Successivamente, il disegno di legge di iniziativa dei deputati Mosca, Ascani ed altri su "*Disposizioni per la promozione di forme flessibili e semplificate di telelavoro*", presentato alla Camera dei deputati il 29 gennaio 2014, per la fattispecie dello *smart working* disponeva, quale tratto distintivo rispetto al telelavoro, proprio la prevalenza delle ore di lavoro svolte complessivamente in azienda.
Nella nuova disciplina apprestata per il lavoro agile, da ultimo, si stabilisce che la prestazione è svolta "in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno" (art. 18, l. 22 maggio 2017, n. 81).
Altri, così, hanno preso in considerazione a fini discretivi non già la presenza di una postazione stabile di lavoro, quanto piuttosto la regolarità ovvero la continuità della prestazione resa al di fuori dei locali aziendali per il tramite di un collegamento telematico o informatico[100].
La nozione di regolarità, così come adottata dall'Accordo quadro europeo, invero, non sembrerebbe coincidere con il concetto di prevalenza della prestazione a distanza rispetto a quella interna, potendo bastare anche solo un giorno alla settimana ed, inoltre, essa è compatibile con la previsione che qualifica il lavoro agile, vale a dire l'alternanza tra prestazioni a distanza e prestazioni in azienda.
Accanto alla presenza di una sia pur minima strumentazione tecnologica, elemento necessario per integrare la fattispecie del telelavoro, dunque, sarebbe la regolarità della prestazione lavorativa resa da remoto, che non significa totalità, quanto piuttosto quella ripetitività o continuità propria di modelli organizzativi del lavoro che prevedono una pianificazione del tempo di lavoro (in giorni per settimana, mese o anno) reso al di fuori dei locali aziendali.
Per tale via, si sostiene che nessuna differenza sussisterebbe sul piano giuridico ed in termini di disciplina applicabile, tra il telelavoro e il lavoro agile, se non quando la prestazione al di fuori dei locali aziendali sia resa senza il supporto di strumentazioni informatiche o telematiche ovvero quando l'alternanza tra lavoro nei

100 A sostegno di questa prospettazione M. MISCIONE, *Diverse tipologie contrattuali:* remote working, *telelavoro e* digital workplace, in *Lav. Giur.,* 2009, n. 7, spec. 664; P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro,* Fano, 2014, 60, il quale precisa che la continuità della prestazione è da intendersi come sinonimo di regolarità.

locali aziendali e lavoro da altri luoghi sia del tutto episodica e cioè occasionale o comunque non programmata.
Al di là della preferenza per l'una o l'altra prospettazione, invero, sembra, come pure è stato sostenuto, che il processo legislativo che ha condotto all'approvazione di una speciale disciplina per il lavoro agile sia rimasto legato ad una concezione del telelavoro oramai superata, nella quale alcuni requisiti identificativi, come ad esempio quello della postazione fissa di lavoro, più che da dettami normativi di legge o di contratto collettivo, era essenzialmente imposto (e peraltro neanche in termini preclusivi o rigorosi) dalle tecnologie un tempo disponibili[101].
La soluzione della questione definitoria, peraltro, non è priva di conseguenze sul versante applicativo, in quanto appare strettamente collegata alla regolazione della nuova fattispecie ed alla disciplina ad essa applicabile. Si tratta, in altri termini, di stabilire, infatti, se, per la parte non espressamente regolata dalla nuova legge, al lavoro agile possa applicarsi il quadro normativo previsto per il telelavoro.
Rispetto alla normativa di sicurezza e tutela della salute negli ambienti di lavoro, in realtà, stante la genericità della previsione di cui all'art. 22 della l. 22 maggio 2017, n. 81, come si è detto, si ritengono comunque applicabili, ai sensi dell'art. 3, comma 10, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, anche le previsioni del Testo Unico di sicurezza e salute negli ambienti di lavoro, che trovano ancora oggi applicazione, con tutele rafforzate, a favore di "tutti i lavoratori subordinati che effettuano una prestazione continuativa di lavoro a distanza, mediante collegamento informatico e telematico, compresi quelli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 70, e di cui all'Accordo-quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002"[102].
Una significativa lacuna che è stata evidenziata nella nuova legge riguarda, in particolare, il mancato raccordo con la normativa sull'utilizzo dei videoterminali che avrebbe potuto rappresentare l'occasione per aggiornare la disciplina in funzione dell'evoluzione tecnologica dei dispositivi e del loro possibile utilizzo sempre più mobile, diffuso e costante[103].
Le regole si estendono, com'è noto, anche a strumenti alternativi al *computer*, come ad esempio il *tablet* o lo *smartphone*, che, infatti, possono rientrare nella nozione di "sistemi portatili" considerato che per qualificare il "posto di lavoro" (*workstation*) in cui si colloca l'utilizzo di tali sistemi è sufficiente che l'attrezzatura comprenda un videoterminale (*display screen equipment*) (art. 2, lett. *a*, della direttiva n. 90/270, art. 173, comma 1, lett. *a*, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81).
L'art. 172 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 non esclude espressamente dal proprio campo di applicazione i sistemi portatili ove gli stessi non siano oggetto di utilizzazione prolungata in un posto di lavoro. In dottrina, tuttavia, prevale l'opi-

101 M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., *6-7*, il quale giunge a configurare il lavoro agile come telelavoro mobile a possibile collegamento alternato (*on* e *off-line*).
102 Cfr. *Infra* § 7.
103 Sul punto, M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., *11 ss*.

nione che tende ad includere i sistemi portatili nell'ambito di applicazione del Titolo VII anche in caso di utilizzo non prolungato degli stessi, sempre a condizione che vi sia l'adibizione del lavoratore al videoterminale, "in modo sistematico o abituale, per almeno venti ore settimanali" (art. 173.1)[104].
Per delimitare i margini di operatività di detto obbligo ed evitare che lo stesso comprometta la funzionalità dell'istituto, perciò, venti ore settimanali sono la condizione posta per l'applicazione dell'obbligo di uso di tastiera separata ai lavoratori che utilizzino regolarmente dei videoterminali.
Riguardo all'applicabilità della normativa sull'uso dei videoterminali al lavoratore agile, allora, se esposto ad un impiego prolungato di strumenti video portatili, anche il lavoratore agile, stando alla direttiva europea, sembrerebbe dover essere munito ed utilizzare una tastiera esterna separata dallo schermo (art. 34). Per quanto poi, anche a prescindere dal superamento delle venti ore di uso regolare settimanale, l'individuazione di pause o interruzioni potrebbe consentire di evitare che l'impiego possa ritenersi "prolungato", con conseguente esclusione di tale obbligo. Il vero interrogativo che si pone, però, è se e come tale previsione, poi, potrà eventualmente interagire con l'individuazione dei tempi di riposo e di disconnessione, che la l. 22 maggio 2017, n. 81 sul lavoro agile affida, invece, all'accordo individuale (art. 19, comma 1).
Per quanto riguarda la disciplina dei tempi di lavoro, l'assenza di vincoli di orario, di cui all'art. 18, comma 1, della l. 22 maggio 2017, n. 81 è solo un tratto eventuale, ma non necessario del lavoro agile.
La stessa norma, infatti, pone la generale applicazione dell'obbligo di contenere la prestazione entro i limiti della "durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva". All'art. 19, comma 1, si prevede poi che l'accordo individuale preordinato a stabilire le modalità di svolgimento della prestazione agile individui "altresì i tempi di riposo del lavoratore nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro".
L'intento del legislatore e delle parti sociali sembrerebbe quello di escludere l'assimilazione del lavoro agile al telelavoro. Di dubbia applicazione, infatti, appaiono le ampie deroghe in materia di orario di lavoro previste per la forma classica del telelavoro dall'art. 17 del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, là dove alla prestazione di lavoro agile, pur "senza precisi vincoli di orario" si impone ora la predeterminazione di una durata massima non solo settimanale, ma anche

104 Cfr. M. BRAMUCCI ANDREANI, *Attrezzature munite di videoterminali*, in L. ZOPPOLI, G. NATULLO, P. PASCUCCI (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, 2010, *721*; D. IARUSSI, *Commento al Titolo VII*, in F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Torino, 2010, *652*; L. PERETTO, R. SASDELLI, F.S. VIOLANTE, *Commento al Titolo VII*, in P. TULLINI (a cura di), *Gestione della prevenzione*, in *La nuova sicurezza sul lavoro*, diretto da L. MONTUSCHI, Torino, 2011, *252*.

giornaliera. Nella l. 22 maggio 2017, n. 81, così, i tempi di lavoro resi al di fuori dei locali aziendali rimangono strettamente ancorati alle previsioni del lavoro in azienda.
Per la determinazione dei criteri per la quantificazione dell'ammontare orario e quindi, il rispetto del limite di durata giornaliera e settimanale, del resto, come si è detto, la maggior parte delle sperimentazioni aziendali realizzate finora sulla base di accordi collettivi predeterminano l'orario del lavoratore agile in correlazione temporale con l'orario stabilito in azienda[105].
Sempre in materia di disciplina applicabile al nuovo istituto, si osserva altresì che il patto di lavoro agile, come si è detto, riserva all'autonomia individuale ambiti di intervento (ad es. potere direttivo, potere disciplinare e potere di controllo) del tutto sconosciuti alla fattispecie del telelavoro.
Al fine di stabilire se ed in quale modo la nuova disciplina del lavoro agile possa interagire con la regolamentazione e l'ambito applicativo del "telelavoro", in definitiva, si evidenzia una non totale coincidenza dei due istituti che, a ben vedere, sono espressione di una modalità organizzativa diversa.
Nel telelavoro, infatti, il collegamento telematico con la sede dell'impresa è necessario (e non solo possibile). Il lavoro agile, invece, sia pure con alcune particolarità, deve essere svolto almeno in parte all'interno dell'azienda.
Ne deriva allora che il telelavoro appare come una modalità di svolgimento della prestazione certamente compatibile con e configurabile attraverso un patto di lavoro agile, almeno per la parte realizzata all'esterno dell'azienda per mezzo di un collegamento telematico, ma non può essere considerato un sinonimo del lavoro agile, perché nel patto di lavoro agile è possibile rinvenire contenuti ed effetti esclusivi e del tutto peculiari[106].
Si ritiene auspicabile, pertanto, che la contrattazione, anche aziendale, tenga conto delle criticità derivanti dalla mancanza di un raccordo tra il sistema di regole nuovo e quello preesistente.

9. Specialità e subordinazione c.d. "attenuata" dei rapporti di lavoro a distanza tradizionali

Nel nostro ordinamento, com'è noto, le disposizioni in materia di lavoro subordinato dispiegano i propri effetti, incondizionatamente, nei confronti dei rapporti che rientrino nella previsione dell'art. 2094 c.c. e, per effetto della produzione legislativa successiva, di altri rapporti caratterizzati da un qualche elemen-

105 Cfr. *Infra* § 3.
106 Così, G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, cit., *16*.

to di variazione o, comunque, non inerenti all'esercizio dell'impresa (art. 2239 c.c.), purché compatibili con la "specialità" degli stessi[107].
Sulla individuazione dei profili che conferiscono specialità al rapporto di lavoro subordinato, com'è noto, le opinioni non possono dirsi unanimi nella tradizione giuslavoristica.
L'orientamento tendente a qualificare come "speciali" i contratti per i quali sia dettata una particolare disciplina ed ai quali la normativa generale del rapporto di lavoro subordinato trova applicazione nei limiti della compatibilità con la specialità del rapporto prevale.
Aver assunto l'esistenza di una differente normativa quale dato sul quale far leva per costruire la nozione di contratti "speciali" di lavoro ha permesso di ricomprendere nel tipo "lavoro subordinato" una vasta gamma di forme lavorative, specie quelle non agevolmente inquadrabili dal punto di vista giuridico.
La suesposta prospettazione, tuttavia, si presenta come prevalente, ma non esclusiva. Altri autori, invece, traendo spunto dalla letteratura sul contratto e sul negozio giuridico in generale, approfondiscono la tematica del tipo e dei sottotipi.
Muovendo da quanto già affermato da un'illustre dottrina[108], si ritiene che il requisito della specialità debba individuarsi nella presenza di un ulteriore elemento tipico che, aggiungendosi agli elementi tipici normali del rapporto di lavoro subordinato, ne caratterizza la causa, l'oggetto, i soggetti e l'eventuale applicabilità della normativa speciale[109]. Si dà vita, così, ad un sottotipo (e non ad un diverso ed autonomo tipo), ogniqualvolta una fattispecie, oltre ad avere tutti gli elementi indispensabili per la configurazione del tipo, presenti qualche nota ulteriore che valga a caratterizzarla nell'ambito di quest'ultimo[110].
Volgendo ora lo sguardo alle differenti forme di lavoro svolto a distanza che si sono via via delineate nel panorama giuridico, non sembra potersi dubitare del fatto che, al di là dell'esistenza oppure no di una specifica regolamentazione per esse predisposta, pur potendo essere ricondotte nell'ambito del tipo lavoro subordinato, presentino profili di indubbia specialità nel senso che è stato prospettato.

107 Sulle nozioni di specialità e tipicità si rinvia a G. DE NOVA, *Il tipo contrattuale*, Padova, 1974; A. CATAUDELLA, *Spunti sulla tipologia del rapporto di lavoro*, cit., *75 ss.* In seguito G. LOY, *Riflessioni sulla specialità, tipo e sottotipo nel lavoro subordinato*, in A.A.V.V., *Lavoro subordinato e dintorni: comparazioni e prospettive*, cit., *51 ss.*; F. SANTONI, *Rapporti speciali di lavoro*, Torino, 1993. Per una completa disamina: V. SPEZIALE, *Il lavoro subordinato tra rapporti speciali, contratti "atipici" e possibili riforme*, in *Working papers - Centro studi Diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona", Catania*, IT, 2007, n. 51.

108 F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, 3° ed., Roma, 1951, *232*, il quale sostiene che il sottotipo viene a configurarsi attraverso una progressiva specificazione, "mediante l'aggiunta ai requisiti ed effetti tipici di requisiti ed effetti extratipici".

109 Per tutti L. MENGONI, *La questione della subordinazione in due trattazioni recenti*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1986, I, *5*.

110 A. CATAUDELLA, *Spunti sulla tipologia dei rapporti di lavoro*, cit., 80, il quale sostiene, altresì, che non è solo nella causa del contratto, cioè nello scambio tra lavoro e retribuzione, che si ravvisa il dato caratterizzante del tipo lavoro subordinato, quanto, soprattutto, nell'esistenza del vincolo della subordinazione.

Il prestatore di lavoro a domicilio è identificato all'art. 1, comma 1°, della l. 18 dicembre 1973, n. 877, come colui che "con vincolo di subordinazione, esegue nel proprio domicilio o in locale di cui abbia disponibilità, anche con l'aiuto accessorio di membri della sua famiglia conviventi e a carico, ma con esclusione di manodopera salariata e di apprendisti, lavoro retribuito per conto di uno o più imprenditori, utilizzando materie prime o accessorie e attrezzature proprie o dello stesso imprenditore, anche se fornite per il tramite di terzi".
La norma individua, dunque, come primo requisito essenziale del lavoro subordinato a domicilio, che lo stesso sia svolto in locali di cui il lavoratore abbia la disponibilità ed a tale riguardo l'art. 1, comma 3°, della legge citata esclude espressamente che sia lavoratore a domicilio colui il quale esegua la prestazione "in locali di pertinenza dello stesso imprenditore, anche se per l'uso di tali locali e dei mezzi di lavoro in esso esistenti corrisponde al datore di lavoro un compenso di qualsiasi natura". In questi casi la norma prevede, altresì, che il prestatore "deve a tutti gli effetti considerarsi dipendente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato", cioè lavoratore interno all'azienda[111].
Concorrono a definire lo speciale rapporto di lavoro a domicilio, poi, anche ulteriori requisiti, quali, ad esempio, la circostanza che il lavoro sia reso a favore di uno o più imprenditori, escludendo, in tal modo, la sussistenza della fattispecie quando il frutto dell'attività sia destinato ad essere posto direttamente sul mercato[112]; il carattere personale della prestazione, sicché è vietato utilizzare manodopera salariata e apprendisti, anche se è ammessa la possibilità di un aiuto accessorio dei familiari[113].
A fondamento della specialità del rapporto di lavoro a domicilio potrebbe essere individuato, innanzitutto, un elemento estrinseco al rapporto: l'esistenza, cioè, di una regolamentazione parzialmente difforme rispetto al tipo legale. L'art. 2128 c.c., com'è noto, opera un rinvio alla normativa speciale per individuare la disciplina applicabile al lavoro al domicilio, al quale comunque dispone che siano applicate, per quanto compatibili con la specialità del rapporto, le disposizioni dedicate nel Codice civile al lavoratore subordinato nell'impresa.
L'espressa previsione di una disciplina specifica per il lavoro a domicilio rispetto a quanto dettato in materia per il lavoro subordinato, potrebbe ritenersi strettamente legata all'esigenza avvertita dall'ordinamento di considerare i possibili riflessi sulla configurazione del tradizionale negozio di matrice codicistica (art. 2094 c.c.) di una modalità esecutiva della prestazione che, pur non apportando

111 Sul punto cfr. M. DELL'OLIO, *Lavoro a domicilio*, in *NNDI*, *App.*, IV, Torino, 1983, *713*.
112 Il lavoro a domicilio espletato direttamente per conto dei consumatori è certamente autonomo ed, in quanto richieda l'opera di ausiliari, può dar vita ad un'azienda artigiana, la quale rientra nella nozione della piccola impresa (art. 2083 c.c.). Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, 1993, *98*.
113 L'apporto prestato dai familiari dovrebbe assumere il carattere dell'aiuto accessorio, implicando la necessaria prevalenza dell'attività svolta personalmente dal lavoratore a domicilio (M. DE CRISTOFARO, *Il lavoro a domicilio*, cit., *322 ss*.).

alcuna variazione funzionale allo schema causale tipico del contratto di lavoro subordinato, presenta, però, aspetti del tutto peculiari.
Lo svolgimento di una attività lavorativa eterodiretta in cambio di una retribuzione, infatti, rientra nel modello legale tipico del lavoro subordinato nell'impresa. La circostanza che ciò avviene non già presso la realtà produttiva ed organizzativa della controparte, bensì nel domicilio o in un locale di cui il lavoratore subordinato abbia la disponibilità, invece, configura un elemento di assoluta novità.
Il problema della natura subordinata dell'attività svolta dal prestatore a domicilio, così, assume caratteri e connotati alquanto diversi rispetto ad altre tipologie contrattuali, pure riconducibili, in termini di *species* a *genus*, all'ipotesi descritta all'art. 2094 c.c., in considerazione del carattere della fattispecie.
Una specificità che finisce per riflettersi in maniera quasi emblematica, più che su qualsiasi altro profilo dell'istituto, sulla configurazione che, nel lavoro a domicilio, assume il vincolo della subordinazione[114].
La l. 18 dicembre 1973, n. 877 (e prima ancora la l. 11 marzo 1958, n. 264) offre per il lavoratore subordinato a domicilio una definizione peculiare di subordinazione, che si differenzia da quella tipica del lavoro nell'impresa di cui all'art. 2094 c.c. L'art. 1, 2 ° comma, della l. 18 dicembre 1973, n. 877 sul lavoro a domicilio afferma, infatti, che la subordinazione, "in deroga a quanto stabilito dall'art. 2094 c.c.", ricorre in presenza dell'obbligo del lavoratore a domicilio "di osservare le direttive dell'imprenditore circa le modalità di esecuzione, le caratteristiche e i requisiti del lavoro da svolgere nell'esecuzione parziale, nel completamento o nell'intera lavorazione di prodotti oggetto dell'attività dell'imprenditore committente".
Per la configurabilità del lavoro a domicilio subordinato, così, occorre una sottoposizione del prestatore a direttive compatibili con l'assenza dell'imprenditore dal luogo di svolgimento dell'attività, quali possono essere, ad esempio, quelle impartite non continuativamente, ma una volta per tutte, insuscettibili di quel rigoroso controllo contestuale tipico de lavoro nell'impresa, e compatibili, invece, con un riscontro, ad esempio, limitato *ex post*[115].
L'assenza dell'inserimento nell'organizzazione aziendale comunque inteso ha indotto a valutare con particolare attenzione il contenuto della norma che si riferisce a questa peculiare forma di lavoro dipendente[116].

114 Cfr., R. SCIOTTI, *Quella del rapporto di lavoro a domicilio: una peculiare forma di subordinazione solo "tecnica" e non "funzionale"* , cit., *6 ss.*

115 Cass. 7 giugno 2003, n. 9168, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2004, II, *41*; Cass. 24 febbraio 2005, *3835*, in *Foro It.*, 2005, I, *2059*.

116 M. DE CRISTOFARO, *Il lavoro a domicilio*, cit., *227*. L'accezione prevalente è quella del coordinamento spazio-temporale dell'attività e, dunque, dell'inserimento entro i confini spaziali dell'organizzazione produttiva. Così, P. ICHINO, *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, cit., *92-93*, il quale lo considera, in senso spaziale, come vincolo a svolgere il lavoro in un determinato luogo correlato con le esigenze dell'attività imprenditoriale, in senso temporale, come vincolo di osservanza di un determinato orario a fini di coordinamento con il resto dell'organizzazione aziendale. Vi è, poi, chi lo considera come inserimento della prestazione nel ciclo produttivo (A. PERULLI, *Il potere direttivo dell'imprenditore*, Milano, 1992, 345 ss.).

Al riguardo, in dottrina, si sono prospettate opzione teoriche alquanto diverse ed, in qualche caso, contrastanti.
Alcuni hanno sostenuto che con tale previsione il legislatore avrebbe consacrato, con riferimento al lavoro a domicilio, uno speciale concetto di "subordinazione in senso giuridico, anche se soltanto tecnica"[117], una nozione, dunque, per così dire attenuata, che avrebbe dato vita ad un *tipo legale a se stante*[118].
Altri, ancora, hanno affermato la piena coincidenza fra la subordinazione dell'art. 1 della l. 18 dicembre 1973, n. 877 e quella dell'art. 2094 c.c.[119], sul presupposto che nel lavoro a domicilio il potere direttivo e quello di controllo, elementi tipici della subordinazione, non si presentano attenuati, ma hanno la caratteristica di concentrarsi in alcuni momenti: in quello precedente allo svolgimento materiale del lavoro, con direttive tecniche sulla sua modalità di esecuzione, e, all'atto di riconsegna del lavoro eseguito, mediante la verifica della rispondenza con le disposizioni impartite[120].
Qualcun altro, poi, ha ritenuto di poter ricondurre il lavoro a domicilio nell'ambito del lavoro parasubordinato[121] ovvero di ritenere che nell'ambito della fattispecie di cui alla legge del 1973 vadano ricompresi sia il lavoro subordinato a domicilio, sia quello autonomo[122].
Gli elementi in grado di segnalare in maniera diretta ed immediata l'insorgere di quella particolare condizione giuridica che va sotto il nome di subordinazione e che, per semplicità, abbiamo definito come "indici interni" della stessa, nel lavoro a domicilio risentono fortemente delle specificità che caratterizzano le modalità di svolgimento della prestazione.
Il lavoro a domicilio, infatti, può ben considerarsi come un particolare tipo (o sottotipo) di lavoro dipendente, nel quale alcuni profili che concorrono alla formazione della subordinazione e, più precisamente, quelli che si manifestano nella possibilità di impartire direttive e di esercitare un controllo sull'attività svolta, in modo diretto ed immediato, risultano notevolmente affievoliti od attenuati per la circostanza che la persona del lavoratore è distante dall'impresa, cioè, dal luogo in cui l'imprenditore dirige e controlla direttamente il lavoro del personale assunto alle proprie dipendenze.

117 Così, F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, cit., § 39, il quale precisa in proposito che "in realtà non sussiste incompatibilità fra lavoro a domicilio e subordinazione tecnica, ancorché i modi della stessa siano necessariamente diversi da quelli della subordinazione caratteristica del lavoro in fabbrica e il lavoro a domicilio non possa essere un lavoro regolare come il lavoro aziendale".
118 M. DE CRISTOFARO, *Il lavoro a domicilio*, cit., *169 ss.*; M. DELL'OLIO, *Lavoro a domicilio*, cit., *713 ss.*; P. ICHINO, *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, cit., *136 ss*.
119 In questo senso L. MARIUCCI, *Il lavoro decentrato. Discipline legislative e contrattuali*, Milano, 1979, *96*; D. GOTTARDI, *Lavoro a domicilio*, cit., *182*.
120 M.V. BALLESTRERO, *L'applicazione dello Statuto dei lavoratori ai lavoratori a domicilio*, cit., *325 ss*.
121 P. MORGERA, *Lavoro a domicilio tra decentramento produttivo e flessibilità del lavoro*, cit., *262 ss*.
122 L. NOGLER, *Sulla qualificazione del lavoro a domicilio*, cit., *236*.

È innegabile, infatti, che nel caso di prestazione inserita funzionalmente nell'ambito dell'impresa possa essere più facile identificare i caratteri tipici della prestazione di lavoro subordinato, giacché, in questo caso, il potere direttivo - ed, eventualmente, quello disciplinare (se esercitato) - si manifesta in modo evidente ed in tutti i suoi aspetti.
Tutti i poteri, di regola, si esercitano nei riguardi della persona umana. La sfera di incidenza dei relativi effetti, però, può essere diversificata in relazione agli aspetti della personalità che tale esercizio coinvolge.
Ove si parli di subordinazione personale come dell'assoggettamento del prestatore a poteri che incidono direttamente sulla persona e solo indirettamente sulla sua attività, non s'intende affatto scindere, concettualmente, la persona che agisce dalla sua attività.
In occasione della costituzione e poi dello svolgimento di un rapporto di lavoro subordinato, infatti, vi sono due differenti dimensioni soggettive che appaiono implicate nel rapporto di lavoro e, conseguentemente, nel vincolo della subordinazione: vi è, innanzitutto, un coinvolgimento della persona che può dirsi esclusivamente professionale, limitato, perciò, al tempo ed allo spazio di lavoro, ma vi è anche un ulteriore grado di coinvolgimento che va ben al di là, investendo anche aspetti della vita del prestatore che oltrepassano le coordinate spaziali e temporali nelle quali è inserito il lavoro e che, per distinguerlo logicamente dall'altro, definiremo "personale" o esistenziale (o *extra*-professionale). Ne deriva, allora, che, per convenzione, chiameremo subordinazione tecnico-funzionale (o strumentale) la sola componente del vincolo, che si esprime per mezzo di un potere limitato, nel suo esercizio, agli aspetti tecnico-funzionali dell'adempimento, un potere, dunque, che incide indirettamente sulla persona, vale a dire, limitatamente alla sua attività di lavoro, nel senso che si è appena chiarito e che è il potere direttivo nelle sue diverse accezioni (potere di conformazione e propriamente detto)[123].
Il lavoratore subordinato, attraverso il vincolo della subordinazione, tuttavia, è compromesso nel rapporto obbligatorio con tutto se stesso, nella sua dimensione esistenziale complessivamente intesa, professionale ed extra-professionale. Uno speciale modo di essere prestatore di lavoro, dunque, che consiste nell'accettare di dedurre nel contratto anche aspetti di sé, della propria sfera personale, non strettamente connessi allo svolgimento dell'attività che forma oggetto del contratto.
Il profilo più qualificante della subordinazione del lavoratore è proprio quello che va al di là del materiale svolgersi della sua attività (subordinazione tecnico-funzionale), da ricercarsi nel suo essere "alle dipendenze" (ex art. 2094 c.c.), e che può essere definito come subordinazione personale.

123 Per una compiuta ricostruzione della mia teoria della subordinazione come *fattispecie unitaria complessa* rinvio necessariamente a R. SCIOTTI, *La subordinazione come fattispecie unitaria complessa*, Torino, 2014, *64 ss*.

Sicura estrinsecazione di tale condizione è non già ogni potere cui è assoggettato, per legge o per contratto, il prestatore in dipendenza del rapporto di lavoro subordinato, ma solo quello che risulti idoneo a produrre effetti "al di là dell'ambito dell'esecuzione dell'attività lavorativa promessa"[124], coinvolgendo altri aspetti della personalità (vita privata, vita di relazione ecc.) e tali sono il potere di controllo (limitatamente ad alcuni profili) ed il potere disciplinare.
Ne deriva allora che i poteri direttivo e disciplinare, possono essere considerati rispettivamente, espressioni tipiche delle due differenti accezioni della subordinazione menzionate (tecnico-funzionale e personale).
Stando alla teoria che è stata prospettata della subordinazione come una fattispecie unitaria complessa, la "deroga" all'art. 2094 c.c. di cui parla la legge del 1973 potrebbe facilmente essere spiegata come una particolare forma di subordinazione strumentale, ridotta, cioè, alla sola dimensione tecnica, nel senso che, in assenza di un inserimento entro i confini spaziali dell'organizzazione produttiva (fabbrica, stabilimento, ufficio, ecc.), il suo principale indice esterno, l'esercizio del potere direttivo, si limita ad essere esercitato in una sola delle sue articolazioni, quella tecnica, vale a dire, esclusivamente come potere di conformazione (o determinativo).
Gli interventi della giurisprudenza sul tema dei criteri distintivi del lavoro a domicilio subordinato rispetto a quello autonomo sono stati, nel tempo, numerosi e significativi, contribuendo certamente a delineare i peculiari contorni definitori della fattispecie.
L'indirizzo oramai consolidato è quello secondo il quale il lavoro subordinato a domicilio realizza una particolare forma di decentramento produttivo, inteso come inserimento, in via continuativa, dell'attività del prestatore a domicilio nell'ordinario ciclo produttivo dell'azienda, del quale la prestazione, organizzata in funzione complementare e sostitutiva del lavoro eseguito all'interno, diviene un elemento integrativo, ancorché esterno, e nella quale l'oggetto della prestazione del lavoratore viene in rilievo non già come mero risultato (*opus*), ma come messa a disposizione delle sue energie lavorative (*operae*), e nel quale il vincolo della subordinazione si configura in forma attenuata, in deroga alla fattispecie generale di cui all'art. 2094 c.c.(c.d. subordinazione tecnica)[125].
In linea con gli orientamenti generali in tema di distinzione tra rapporti di lavoro autonomo e subordinato, anche nella qualificazione del lavoro subordinato a domicilio l'attenzione del giudice si concentra in via prioritaria su quella che viene ritenuta tradizionalmente la manifestazione più evidente ed immediata dell'esistenza del vincolo della subordinazione e, cioè, sull'esercizio del potere direttivo.

124 Così, M. PERSIANI, *Contratto di lavoro ed organizzazione*, cit., 146, cfr. *infra* § 5.4.
125 Cass. 22 aprile 2002, n. 5840, in *Mass. Giur. It.*, 2002; Cass. 21 maggio 2002, n. 7469, in *Orient. Giur. Lav.*, 2002; Cass. 5 maggio 2003, n. 6810, in *Mass. Giur. It*, 2003; Cass. 11 novembre 2004, n. 21449, in *Guida Dir.*, 2005, 2, *75*; Cass. 15 novembre 2004, n. 21594, in *Guida Dir.*, 2005, 2, *73*.

Per configurare un rapporto di lavoro subordinato, però, i giudici ritengono che non sia indispensabile che le direttive impartite al prestatore a domicilio circa il lavoro da svolgere siano analitiche e reiterate, ben potendo essere sufficiente, specie quando le lavorazioni da eseguire rivestono un alto grado di ripetitività, che le stesse siano dettate *ex ante*, all'inizio del rapporto, restando il prestatore sottoposto al penetrante controllo del datore di lavoro al momento della riconsegna dei prodotti ultimati[126].
Si comprende, allora, come per il lavoro a domicilio, si sia potuto parlare di subordinazione "attenuata", nel senso che la sua più classica manifestazione, il potere direttivo, risulterebbe, almeno in parte, affievolito nel suo esercizio.
Proprio l'attenuazione di tale indice della subordinazione finisce per imporre, nella qualificazione del lavoro subordinato a domicilio, il ricorso anche ad altri criteri, nell'ambito dei quali la giurisprudenza distingue quelli che, valutati globalmente, devono portare ad escludere l'esistenza della subordinazione, dagli altri che, invece, non sono rilevanti allo scopo di escluderla. Si tratta, invero, di requisiti che, in analogia con quelli adottati nella generale qualificazione della natura autonoma o subordinata dei rapporti di lavoro, possono essere ritenuti semplici "indizi" dell'indice attenuato della subordinazione (a domicilio)[127].
Particolarmente rilevante, invece, è la circostanza che la S.C., in qualche caso, ritenga sussistere il rapporto di lavoro subordinato a domicilio quando nel contratto di lavoro è contenuta una clausola concernente la nuova esecuzione dei prodotti finiti risultanti non conformi al campione, quale sanzione a carico del lavoratore per la mancata osservanza dell'obbligo di diligenza e precisione (art. 11, 1° comma, della l. 18 dicembre 1973, n. 877)[128].
La possibilità di esercitare il potere disciplinare nei confronti del dipendente che non ottemperi all'obbligo di svolgere i propri compiti nella maniera dovuta spetta, del resto, in via esclusiva, al datore di un rapporto di lavoro subordinato, sicché, di per sé, la sua espressa previsione nel contratto di lavoro è sufficiente a stabilire la natura subordinata del rapporto di lavoro.
Passando alla tipologia di lavoro svolto a distanza contigua, vale a dire il telelavoro, invece, com'è noto, questa, configurando solo una modalità di organizzazione e svolgimento della prestazione lavorativa, può combinarsi con tipologie di lavoro di diversa natura giuridica.

126 In senso sostanzialmente conforme Cass. 13 gennaio 2001, n. 438, in *Mass. Giur. Lav*., 2001, *43*; Cass. 20 maggio 2002, n. 7238, in *Giur. Lav.,* n. 26, 2002, *41*; Cass. 22 aprile 2002, n. 5840, in *Mass. Giur. Lav*., 2002, *594*.

127 Sul punto diffusamente rinvio al mio contributo monografico R. SCIOTTI, *La subordinazione come fattispecie unitaria complessa*, cit., *121 ss*.

128 Nel contesto delineato, la pronuncia merita di essere segnalata proprio per aver evidenziato ai fini della propensione per la natura subordinata del rapporto, l'invito rivolto ai lavoratori di porre riparo a certi lavori non correttamente effettuati, dimostrazione questa dell'esercizio di un potere disciplinare, e, conseguentemente, dell'esistenza di un vincolo di subordinazione (così, Cass. 11 novembre 2004, n. 21449, in *Riv. Inf. Mal. Prof*., n. 1, 2005, 6 ss. con nota mia dal titolo *Quella del rapporto di lavoro a domicilio: una peculiare forma di subordinazione solo "tecnica" e non "funzionale"*).

In mancanza di un'espressa disciplina legislativa generale, sono sorti molteplici dubbi sulla qualificazione del rapporto di lavoro reso dai telelavoratori, inquadrati secondo le varie tipologie del lavoratore autonomo parasubordinato ovvero in quella del lavoratore subordinato in senso proprio (come previsto dal d.p.r. 8 marzo 1999, n. 70 per le pubbliche amministrazioni) o, infine, come lavoratore subordinato a domicilio[129].

Il telelavoro, invero, può essere qualificato come rapporto di lavoro speciale solo se ricondotto nella fattispecie del lavoro a domicilio. In entrambi i casi, peraltro, sia di telelavoro subordinato, sia di telelavoro subordinato a domicilio, con l'uso dello strumento informatico il controllo è intrinseco nell'esecuzione della prestazione[130].

In dottrina, invero, si ritiene che il telelavoro subordinato a domicilio si differenzi dal telelavoro subordinato "ordinario", pur nella consapevolezza della difficoltà di una precisa distinzione, per la possibilità data al primo di avere il possesso dei mezzi, delle attrezzature e strumenti lavorativi e di potere inoltre beneficiare, con i limiti esaminati, dell'aiuto dei familiari[131].

Il controllo sulla prestazione, inoltre, non sarebbe, come nel lavoro subordinato, caratterizzato dall'assoggettamento continuo all'eterodirezione del datore di lavoro[132], ma si manifesterebbe, come nel lavoro a domicilio, soltanto nella fase iniziale (le direttive) ed in quella successiva di verifica della rispondenza del prodotto alle istruzioni rese[133], con la conseguenza di considerare telelavoro a domicilio quello non interattivo, *off line* (e *one way line*), in altre parole quando manchi il collegamento "in linea" e "in tempo reale"[134].

Non è possibile, in questa sede, esaminare in modo approfondito il tema, sembra utile evidenziare, però, che, nell'ambito di questa complessa fenomenologia, pur mancando l'inserimento nella compagine aziendale, tradizionalmente inteso, l'impiego delle tecnologie informatiche consente di accrescere le potenzialità attuative del potere organizzativo del datore di lavoro.

129 L. GAETA, *Il telelavoro: legge e contrattazione*, cit., *555 ss.*; L. NOGLER, *Qualificazione e disciplina del telelavoro*, cit., *101 ss.*, nel qual caso, tramite un'interpretazione evolutiva della legge, potrebbero essere riconosciute al dipendente le garanzie del lavoro a domicilio (P. PIZZI, *Brevi considerazioni sulla qualificazione giuridica del telelavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, I, 1997, *227 ss.*).

130 G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto dei lavori. Diritto sindacale e rapporti di lavoro*, cit., *460*.

131 L. GAETA, *La qualificazione del rapporto*, in L. GAETA, P. PASCUCCI, *Telelavoro e diritto*, cit., *13*; L. NOGLER, *Il lavoro a domicilio*, *511 ss*.

132 R. PESSI, *Contributo allo studio della fattispecie lavoro subordinato*, cit., *215 ss*.

133 Fra le questioni più dibattute assume particolare rilievo quella relativa all'applicabilità dei limiti di cui all'art. 4 della l. 20 maggio 1970, n. 300 - che impone il divieto di utilizzo di impianti audiovisivi per controllare a distanza l'attività del lavoratore - anche al controllo effettuato in via telematica tramite elaboratori elettronici, questione che vede la dottrina divisa. Per le diverse opinioni al riguardo A. BELLAVISTA, *Il controllo sui lavoratori*, Torino, 1995, *73 ss*.

134 P. ICHINO, *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento*, in *Il Codice civile, Commentario,* diretto da P. SCHLESINGER, Milano, 1992, *129 ss*.

Per quest'ultimo, infatti, specie in caso di forme di telelavoro interattivo (c.d. sistemi *on line*), diventa possibile, "a distanza", e, dunque, anche "a domicilio", impartire ordini ed istruzioni, effettuare un coordinamento in senso funzionale delle diverse prestazioni e, dunque, esercitare il potere direttivo in molte delle sue accezioni più tradizionali, con la conseguenza che, anche in questo speciale rapporto di lavoro, la subordinazione finisce per recuperare, nella sua pienezza, insieme alla dimensione tecnica, anche quella funzionale.

10. La subordinazione c.d. "concordata" in modalità di "lavoro agile": l'accordo sull'esercizio dei poteri datoriali all'esterno dei locali aziendali

L'art. 18 della l. 22 maggio 2017, n. 81, secondo taluni, fornirebbe un sotto-tipo di lavoro autonomo parasubordinato[135], secondo altri ancora, una sorta di "telelavoro evoluto"[136], ma per altra dottrina, si tratterebbe invece, più semplicemente, di "un altro modo di chiamare il telelavoro subordinato" con tutto quello che ne consegue in termini di disciplina effettivamente applicabile, anche al di là di quella genericamente richiamata dal legislatore[137].
L'espressione utilizzata per definire il lavoro agile, come si è detto, è quella di una "modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti" (art. 18, comma 1).
Per trovare espressa conferma della natura subordinata della fattispecie disciplinata occorre dunque analizzare le ulteriori previsioni contenute nel testo legislativo e, segnatamente, quelle riconducibili all'esistenza di manifestazioni dirette, o indici, della sottoposizione del prestatore al vincolo della subordinazione.
In proposito la legge stabilisce innanzitutto che il predetto accordo tra lavoratore e datore di lavoro agile è diretto a regolare "l'esecuzione della prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali, anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro ed agli strumenti utilizzati dal lavoratore"; ed "i tempi di riposo, nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro" (art. 19, comma 1).
La scelta del legislatore di attribuire carattere consensuale alla definizione degli aspetti menzionati è stata definita "poco felice", giacché nel lavoro subordinato la direzione sarebbe pur sempre un potere unilaterale, mentre ai sensi delle

135 O. MAZZOTTA, *Lo statuto del lavoratore autonomo ed il lavoro agile,* cit.
136 P. TULLINI, *C'è lavoro sul web?,* in *LLI,* 2015, *12*. Nella contrattazione collettiva, nel senso di intendere il lavoro agile alla stregua di una forma più flessibile e semplificata di telelavoro, vedi l'Accordo del 26 gennaio 2017 *Gruppo Telespazio/e-Geos*.
137 Così, O. MAZZOTTA, *Lo statuto del lavoratore autonomo ed il lavoro agile,* cit. Nello stesso senso vedi anche M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo* smart worker?, cit., *4*.

norme citate, le parti dovrebbero poterne stabilire di comune accordo le forme del suo esercizio da parte del datore di lavoro[138].
La previsione di modalità concordate nell'impartire le direttive, invero, sembrerebbe attenuare fortemente una delle manifestazioni esterne più rilevanti della subordinazione tradizionalmente intesa, sicché ove questo indice venisse assunto in via principale ed esclusiva a tratto distintivo sarebbe certamente difficile stabilire un confine preciso rispetto a fattispecie contigue per le quali le modalità di esecuzione della prestazione sono concordate dalle parti.
Almeno nella sua percettibilità esterna, come è stato evidenziato, infatti, la fattispecie del lavoro subordinato, rischia di sovrapporsi, almeno in parte, a quella delineata dall'art. 409 n. 3, così come modificato dall'art. 15 della stessa legge secondo il quale "la collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo tra le parti, il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa"[139].
Con il superamento del sistema di produzione taylorista ed il passaggio ad economie "terziarizzate", tuttavia, il requisito dell'eterodirezione, com'è noto, ha progressivamente perduto la capacità di distinguere il lavoro subordinato da quello autonomo[140].
È stato ampiamente dimostrato nell'esperienza giudiziaria ed altresì sostenuto dalla dottrina maggioritaria, che, tra gli indici che dovrebbero porsi come manifestazione diretta della condizione di soggezione del prestatore di lavoro subordinato, il potere direttivo identifica solo un profilo limitato e per di più quello meno significativo della stessa (c.d. subordinazione tecnico-funzionale)[141].
Al fine di individuare il vincolo della subordinazione in modalità di lavoro agile in tutta la sua pienezza e complessità, allora, occorre rivolgere l'attenzione alle ulteriori indicazioni fornite dal legislatore riguardo agli indici che ne costituiscono tradizionalmente espressione concreta, vale a dire il potere di controllo e quello disciplinare.
Stando alla teoria della fattispecie unitaria complessa, entrambi, avendo una incidenza immediata e diretta nella sfera personale del prestatore di lavoro, possono dirsi espressione di quella componente della subordinazione ritenuta come profilo realmente significativo della stessa (c.d. subordinazione personale).
Il carattere fiduciario e cooperativo che dovrebbe presidiare prestazioni di lavoro rese per il tramite di nuove tecnologie ed in funzione di obiettivi condivisi, per di più "senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro", è stato osservato, se non esclu-

138 Così, G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, cit., *11*.

139 G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, cit., *12*.

140 E. GHERA, *Subordinazione, statuto protettivo e qualificazione del rapporto di lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2006, *11*.

141 R. SCIOTTI, *La subordinazione come fattispecie unitaria complessa*, cit., *84 ss*.

de in astratto l'esercizio del potere direttivo del datore di lavoro renderebbe superflua, se non addirittura contraddittoria, la previsione di forme di controllo sulla esecuzione della prestazione piuttosto che sui risultati conseguiti dal lavoratore[142].
A tale riguardo si osserva, invece, che, per espressa previsione legislativa, l'accordo che individua le modalità di lavoro agile, deve disciplinare altresì "l'esercizio del potere di controllo del datore di lavoro sulla prestazione resa all'esterno dei locali aziendali" nel rispetto dei limiti inderogabili posti dall'art. 4 della l. 20 maggio 1970, n. 300 e succ. modd. (art. 21, comma 1), nonché "le condotte, connesse all'esecuzione della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali, che danno luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari" con conseguente ulteriore limitazione dell'esercizio unilaterale dei suddetti poteri del datore di lavoro (art. 21, comma 2).
Sotto il profilo qualificatorio le previsioni sul potere di controllo e su quello disciplinare, invero, potrebbero suscitare alcune perplessità. L'autonomia individuale, infatti, sembrerebbe essere stata abilitata per legge a regolare prerogative ed istituti ordinariamente riservati al datore di lavoro o all'autonomia collettiva, come, in particolare, la tipizzazione delle condotte disciplinarmente rilevanti[143].
Si tratta di comprendere, allora, se il legislatore definendo espressamente il "lavoro agile" pur sempre come "una modalità di esecuzione del lavoro subordinato", non abbia voluto derogare invece alla originaria concezione di subordinazione di cui all'art. 2094 c.c., fino ad ammettere, nell'ambito della stessa, una possibile limitazione concordata di quei poteri che ne sono tipica espressione, vale a dire, dei poteri direttivo, di controllo e disciplinare.
Se così fosse, il lavoratore agile si troverebbe assoggettato al datore di lavoro nell'ambito di un vincolo di pseudo-subordinazione, in quanto risultante, non già da un assoggettamento pieno ed unilateralmente imposto, bensì da un patto determinato in modo bilaterale, consensualmente accettato anche da parte datoriale, in una prospettiva che sembra lontana rispetto a quella prefigurata nell'ambito dell'organizzazione fordista e gerarchica di cui all'art. 2086 c.c.
La previsione adottata, sotto questo profilo, tuttavia, non sembra poter aprire la strada ad una differente accezione della subordinazione tradizionalmente intesa. Si osserva in proposito che le previsioni contenute nella legge secondo le quali l'accordo che individua le modalità di lavoro agile, disciplina l'esercizio del potere direttivo (art. 19, comma 1), del potere di controllo del datore di lavoro (art. 21, comma 1), nonché "le condotte… che danno luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari (art. 21, comma 2), invero, contengono espressamente la specificazione che la predetta individuazione è condizionata alla circostanza che la prestazione sia resa "all'esterno dei locali aziendali".

142 M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., *30-31*.

143 Di tale avviso, G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, cit., *13*.

Al di là di ogni ulteriore considerazione, allora, da una lettura del dato testuale della nuova legge sembra potersi evincere con sufficiente chiarezza la *ratio* che ispira l'esigenza di una speciale disciplina apprestata per la fattispecie di recente istituzione. Analogamente a quanto era stato previsto per il lavoro a domicilio, la norma potrebbe essere interpretata semplicemente come una deroga dovuta alla forma di esecuzione della prestazione, differente rispetto a quella tradizionalmente sottesa alla nozione di subordinazione quale si evince dall'art. 2094 c.c.
Trattandosi di un fenomeno di recente istituzione, anche per l'assenza di criteri consolidati in materia, la legge imporrebbe così di individuare e definire di comune accordo alcune modalità attraverso le quali i poteri datoriali possano essere opportunamente esercitati nel caso di svolgimento della prestazione all'esterno dei locali aziendali.
In questo modo la subordinazione complessivamente intesa (tecnica, funzionale e personale) potrà trovare, per espressa previsione legislativa, la sua estrinsecazione in forme diverse da quelle consuete, ma senza che per questo si debba necessariamente pervenire ad una differente qualificazione giuridica della fattispecie o ad una trasformazione della stessa nozione.
Il contratto di lavoro agile introdotto dalla disciplina legale, in definitiva, allora, non esula da quell'area di tipicità che esprime al massimo grado l'esigenza di tutela della libertà e della personalità umana del lavoratore, quella, cioè, della subordinazione, ma rivela, nel modello fondamentale, la possibilità di varianti esecutive, in ragione delle quali riceve una particolare regolamentazione.
Ne deriva, allora, che la disciplina predisposta dal Codice civile e dalle leggi speciali per la fattispecie prevista dall'art. 2094 c.c., quando non espressamente richiamata, trova applicazione in concreto, nella parte non regolata dalla legge laddove si adatti anche alla nuova fattispecie.
Ove infatti si prendano in esame le caratteristiche identificative del nuovo lavoro, al fine di verificare se queste, al di là delle apparenze, nei loro contenuti fondamentali ripropongano quei presupposti che abbiamo ritenuti essenziali per ravvisare l'esistenza del vincolo della subordinazione, è agevole verificare come, nonostante l'esistenza di elementi significativi di differenziazione rispetto all'ipotesi principale, di fatto il lavoro agile prefiguri solo un nuovo modello di disciplina del lavoro, riferito non già ad un "nuovo tipo" di rapporto, ma esclusivamente ad una modalità di svolgimento dell'attività lavorativa subordinata, che è stata definita "agile", lontana da quelle già note e tipizzate.
Se pure in presenza di un "processo di mutazione delle (sue) forme fattuali", però, la subordinazione è sempre riscontrabile[144].

144 Così, A. SUPIOT, *Lavoro subordinato lavoro autonomo*, in *Dir. Relaz. Ind.*, 2000, n. 2, *220 ss*.

11. La tendenza a creare "nuovi" tipi legali tra specialità, tipicità ed atipicità

Per fare fronte all'esigenza di un adeguamento della nozione giuridica di lavoro subordinato ai processi in corso nel sistema socio-economico, come è noto, da tempo si propone una revisione critica della distinzione tra autonomia e subordinazione, basata sull'introduzione di nuovi modelli tipici, anche "al di là delle categorie tradizionali"[145].
Per tale via, il diritto del lavoro abbandona la nozione unitaria di lavoro subordinato per procedere alla identificazione di "nuovi tipi" di rapporti e di attività, che, pur non potendo essere ricondotti alla subordinazione propriamente intesa, si svolgano, almeno in parte, in condizioni di analoga debolezza ed inferiorità e siano tali, per questo, da richiedere misure protettive, in tutto o in parte comuni, a quelle previste per il lavoro dipendente.
Il diritto del lavoro perde, così, il suo carattere unitario[146], diventando, come è stato prospettato, il "diritto dei lavori"[147].
Nel dibattito scientifico il consenso sulla necessità di una rimodulazione dei trattamenti protettivi applicabili ai rapporti di lavoro che respinga impostazioni drasticamente dicotomiche da tempo può dirsi unanime e non appare circoscritto alla sola zona di confine tra subordinazione ed autonomia, dove è più facile riscontrare figure inedite e difficilmente classificabili secondo gli ordinari criteri, ma si estende anche al lavoro svolto alle dipendenze della grande impresa industriale[148].
Se, infatti, all'esterno dell'area della subordinazione molti lavoratori non subordinati sono soggetti contrattualmente deboli che vanno protetti; all'interno delle categorie tradizionali, le esigenze di tutela appaiono fortemente differenziate.
Alla necessità di una rimodulazione dei trattamenti protettivi, secondo una parte della dottrina, però, non corrisponde, sul versante della fattispecie, la disaggre-

145 Così, R. SCOGNAMIGLIO, *Lavoro subordinato e diritto del lavoro alle soglie del 2000*, cit., *289*. In tema di ridefinizione dei rapporti di lavoro e di rimodulazione delle tutele, M. PEDRAZZOLI, *Consensi e dissensi sui recenti progetti di ridefinizione dei rapporti di lavoro*, cit., *9 ss*.

146 M. PEDRAZZOLI, *Consensi e dissensi sui recenti progetti di ridefinizione dei rapporti di lavoro*, cit., *30*. Per una esposizione della teoria considerata: M. PEDRAZZOLI, *Classificazione dei rapporti di lavoro e prospettive di riforma*, in *Mass. Giur. Lav*., 1997, II, *957 ss.*; ID, *Lavoro "sans phrase" e ordinamento dei lavori, ipotesi sul lavoro autonomo*, in *Scritti in onore di F. MANCINI,* Milano, 1998, *398 ss.*; ID, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, in *Studi sul lavoro*, *Scritti in onore di G. GIUGNI*, I, Bari, 1999, *737 ss*. (nonché in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1998, I, *49 ss*.). Per una sua critica A. PERULLI*, Locatio operis e lavoro "sans phrase" nella prospettiva di un nuovo statuto giuridico dei lavori*, cit., *73 ss*.

147 Così, L. MENGONI, *Quale disciplina per i lavori "atipici"?*, cit., *71*.

148 R. DE LUCA TAMAJO, *La diversificazione della prestazione ai confini e nel cuore del lavoro subordinato*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni: comparazioni e prospettive*, Bologna, 1989, *113 ss*.; A. VALLEBONA, *Lavoro autonomo coordinato e diritto sindacale*, in A.A.V.V., *Quale disciplina per i lavori atipici*, (Vicenza, 28-29 gennaio 2000), in estratto da *Dir. Lav*. 2000, *63*. Sul punto anche P. SANDULLI, *Il lavoro autonomo*, cit., *778-780*.

gazione dei due tipi legali fondamentali[149], bensì, in molti casi, una rilettura od, in altri ancora, una riformulazione della definizione di cui all'art. 2094 c.c.[150].
La drastica alternativa che, sul piano delle garanzie, caratterizza il tradizionale assetto dicotomico del sistema giuslavoristico, perciò, sarebbe attenuata dalla legge senza creare nuove categorie e nuovi tipi, ma riordinando in base a criteri più attuali quelli esistenti.
Un orientamento teorico, così ad esempio, ritiene possibile realizzare un sistema di tutele variamente articolato, attraverso differenziazioni all'interno delle categorie tradizionali, individuando sia nell'autonomia, sia nella subordinazione, nuove sottospecie o sottotipi[151].
La creazione di istituti legali, a sé stanti, per i quali è lo stesso legislatore a tracciare nelle zone di confine opportuni criteri di distinzione potrebbe costituire un valido rimedio nei casi in cui le operazioni qualificatorie risultino più problematiche[152].
Si tratta di una tecnica già sperimentata dal nostro ordinamento, nel quale, com'è noto, le disposizioni in materia di lavoro subordinato dispiegano i propri effetti, incondizionatamente, nei confronti dei rapporti che rientrino nella previsione dell'art. 2094 c.c. e, per effetto della produzione legislativa successiva, anche di altri rapporti caratterizzati da un qualche elemento di variazione o,

149 Le soluzioni per giungere all'articolazione delle tutele senza passare attraverso la frantumazione della fattispecie fondamentale si presentano variamente articolate: alcuni autori, infatti, ritengono che tale obiettivo possa essere perseguito attraverso un riordino complessivo delle protezioni (L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro*, Torino, 1988, 113, che sottolinea l'esigenza di non distruggere, ma di "riattualizzare" la funzione assegnata all'art. 2094 c.c. per "stabilire un discrimine di fondo nell'ambito delle discipline del lavoro dipendente a cui collegare l'applicazione di un corpo elementare di discipline uniformi, al di sopra delle quali può poi legittimarsi il processo di diversificazione dei trattamenti per via sia legislativa che contrattuale"; ma v. altresì E. GHERA, *La subordinazione fra tradizione e nuove proposte*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Industr*., 1988, *639*; U. ROMAGNOLI, *Introduzione* a A.A.V.V., *Lavoro subordinato e dintorni: comparazioni e prospettive*, cit., *21 ss.*); altri, invece, indicano la via dell'estensione selettiva della disciplina tipica del lavoro subordinato alle categorie di lavoratori autonomi meritevoli di una tutela più incisiva (G. PERA, *Sul processo di riaggiustamento del diritto del lavoro italiano*, in *Dir. Lav*., 1987, I, *124*; S. HERNANDEZ, *Il diritto del lavoro verso gli anni '90*, in *Dir. Lav*., 1988, I, *15*; R. PESSI, *Contributo allo studio della fattispecie lavoro subordinato*, Milano, 1989, *164*); altri, ancora, prefigurano assetti normativi che valorizzino l'autonomia dei singoli e siano in grado di ampliare la tutela del lavoro non dipendente (P. ICHINO, *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, cit., *231 ss*.).

150 Propone di rileggere ed aggiornare l'art. 2094 c.c. L. MENGONI, *Lezioni sul contratto di lavoro*, Milano, 1971, *42 ss*.

151 Si tende, così, ad un deciso allargamento della categoria del lavoro dipendente, tanto da ricomprendervi tutte le prestazioni di carattere non occasionale e aventi ad oggetto una mera attività continuativa personale: si creerebbero, così, le premesse per una regolamentazione differenziata dei sottotipi ad essa appartenenti, con possibile intensificazione della tutela dei soggetti più deboli e sua drastica attenuazione, invece, per le categorie più forti come dirigenti e lavoratori altamente professionalizzati (G. FERRARO, *Prospettive di revisione del libro V del codice civile*, 1982). Sulla necessità di operare distinzioni all'interno del lavoro autonomo: A. PERULLI, *Il lavoro autonomo*, cit., *76 ss.*; R. SCOGNAMIGLIO, *Lavoro subordinato e diritto del lavoro alle soglie del 2000*, cit., *303*.

152 P. ICHINO, *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, cit., *245 ss.*; P. ICHINO, *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento*, in *Comm. Cod. Civ*., 1992, *41 ss.* Dello stesso avviso, anche L. MENGONI, *Quale disciplina per i lavori "atipici"?*, in A.A.V.V., *Quale disciplina per i lavori atipici*, cit., *75*.

comunque, non inerenti all'esercizio dell'impresa (art. 2239 c.c.), purché compatibili con la "specialità" degli stessi[153].
Il tipo "lavoro subordinato" finisce per assumere, così, una configurazione più ampia di quella che si deduce dalla formulazione dell'art. 2094 c.c., tant'è che più che di specialità, si dovrebbe parlare di tendenza del contratto di lavoro subordinato ad atteggiarsi in maniera articolata in relazione alle mutevoli esigenze dei contesti nei quali i rapporti di lavoro devono essere espletati.
Apprestare una regolamentazione parzialmente derogatoria rispetto a quella del modello legale, facendo ricorso al sottotipo significa comunque non già creare un nuovo schema giuridico che dovrebbe coesistere o sopprimere quelli conosciuti, ma ricondurre nuove ipotesi di fatto a quelli preesistenti.
In un sistema qual è quello prospettato dal nostro ordinamento, basato su una ricostruzione tipologica della realtà, articolare fattispecie specifiche, o meglio speciali (sottotipi), in relazione alle quali sia possibile formulare, poi, giudizi di sussunzione delle ipotesi concrete è certamente corretto.
Se, però, la scelta di operare una "diversificazione" all'interno delle categorie tradizionali attraverso la "moltiplicazione" dei sottotipi, può ritenersi, in via di principio, condivisibile, ad un'attenta analisi essa si rivela un rimedio di portata limitata e parziale.
La "rigogliosissima fioritura di proposte innovative in materia di forme di lavoro e di gradienti di tutela che fra le stesse dovrebbero intercorrere", come dimostra l'esperienza, impone un continuo sforzo creativo da parte del legislatore[154].
Il metodo di definire nuove fattispecie, inoltre, come è stato osservato, "rinvia per sua natura alla concretizzazione della norma in sede giudiziaria: vi è, quindi, il rischio di immettere nel sistema nuovi germi di incertezza e precarietà, di sostituire l'assetto dicotomico con un pluralismo astratto di tipi e sottotipi, aperto all'evasione e alla frammentazione delle tutele, senza sostanziali guadagni sul piano della razionalità normativa"[155].
In dottrina perplessità ha suscitato, altresì, la previsione di discipline differenziate e rigidamente regolate in relazione ai diversi modelli di lavoro.

153 Significativa in questo senso è, tra le prime, la l. 18 dicembre 1973, n. 877 sul lavoro a domicilio, regolato nella prospettiva del lavoro subordinato, ma nell'ottica della specialità. Analogamente il legislatore ha risolto il problema della qualificazione del lavoro sportivo (l. 23 marzo 1981, n. 91). La tendenza ad attribuire misure diversificate dei trattamenti protettivi ha trovato poi ulteriori riscontri positivi anche in relazione al lavoro prestato nell'impresa e, soprattutto, nella legislazione sulle tipologie dei rapporti di lavoro c.d. "flessibili". Dare conto in maniera adeguata delle speciali discipline apprestate in ragione di peculiari esigenze a rapporti di lavoro comunque riconducibili al lavoro subordinato richiederebbe un'analisi di ben più vaste proporzioni di quella che è possibile svolgere in questa sede e che peraltro non sarebbe utile all'economia del presente studio. Per considerazioni ulteriori sia consentito rinviare a R. SCIOTTI, *Indagine critica sulla fattispecie "lavoro temporaneo"*, in *Dir. Lav.*, 1999, *361 ss.*; R. SCIOTTI, *Direzione e dipendenza nel rapporto di lavoro subordinato,* Torino, 2005, *285 ss*.

154 Così, M. PEDRAZZOLI, *Consensi e dissensi sui recenti progetti di ridefinizione dei rapporti di lavoro*, cit., *9.*

155 In tal senso M. GRANDI, *Il problema della subordinazione tra attualità e storia*, in A.A.V.V., *Le trasformazioni del lavoro. La crisi della subordinazione e l'avvento di nuove forme di lavoro*, Milano, 1999, *17.*

Se, come da più parti auspicato, il futuro del lavoro è nella "flessibilità"[156], sarebbe erroneo tentare di ricondurre le nuove forme di prestazione dell'attività lavorativa, per lo più, nell'ambito di rigidi vincoli previsti per nuove categorie o nuovi tipi di lavoro.
Un'impostazione vincolistica rischia di togliere al lavoro, in qualunque forma espletato, quei tratti di duttilità che ne dovrebbero fare uno strumento apprezzato sia dai lavoratori, sia dalle aziende, facendo emergere, così, attività che altrimenti scivolerebbero o resterebbero nel sommerso.
Favorire lo sviluppo del mercato "atipico", usando un'espressione impropria, ma oramai acquisita al linguaggio comune, dovrebbe significare, piuttosto, incoraggiare la libertà delle parti.
È così che gli interventi del legislatore, come è stato sostenuto, dovrebbero limitarsi a stabilire principi generali, capaci di offrire certezze, specialmente sotto il profilo dell'identificazione della natura giuridica dei rapporti di lavoro, rinviando, per molti aspetti normativi ed attuativi, in buona parte anche al confronto tra le parti interessate[157].
Alle previsioni contenute nel nuovo provvedimento legislativo, nel loro complesso, si è attribuito il carattere di una riforma.
La finalità sottesa e la tecnica prescelta per perseguirla, tuttavia, rivelano, invero, profili di forte continuità con il sistema previgente.
La volontà politica che ha ispirato i più recenti processi riformatori, del resto, è sempre quella di fornire una risposta alle istanze provenienti dal contesto sociale ed economico di maggiore flessibilità nell'impiego della forza lavoro e di valorizzazione a livello individuale della prestazione lavorativa e la via intrapresa per realizzare tale obiettivo, ancora una volta, non è quella di attenuare, in via generale, i rigidi vincoli posti a tutela del lavoro subordinato, come, invece, sarebbe

156 Il tema della "flessibilità" si pone all'attenzione di operatori ed interpreti già da tempo. In proposito v. già gli *Atti* del convegno su "*Flessibilità dell'organizzazione produttiva e tipologia dei rapporti di lavoro*" (Firenze, 18-19 marzo 1983). L'interesse verso questa problematica si è progressivamente accentuato nel corso degli anni '90. Ne è prova la copiosa elaborazione dottrinale al riguardo e la frequente scelta del tema in occasione di convegni e tavole rotonde. V. cfr. A.A.V.V. *Il diritto del lavoro tra flessibilità e tutela*, (Milano, 18-19 ottobre 1991), Milano, 1992. V. cfr. altresì E. GHERA, *La flessibilità: variazioni sul tema*, in *Riv. Giur. Lav*., 1997, I, *123*; G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro*, Torino, 1997; G. FERRARO, S. HERNANDEZ, G. SANTORO PASSARELLI, A. VALLEBONA, *Relazioni* svolte al convegno sul tema *Flessibilità e rapporto di lavoro in Europa: esperienze a confronto*, (Roma, 27 febbraio 1998), in *Mass. Giur. Lav*., n. 2-3, 1998, rispettivamente *356 ss. e 524 ss.*; E. GHERA (a cura di), *Occupazione e flessibilità*, Napoli, 1998; nonché, A.A.V.V., *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, (Atti del Congresso nazionale A.I.D.LA.S.S., Pesaro-Urbino, 24-25 maggio 2002), Milano, 2003 e specialmente le *Relazioni* di A. PERULLI, F. MAZZIOTTI, *La riforma della flessibilità del lavoro*, in *Dir. Lav*., n. 5, 2003, *489 ss.*; L. VENDITTI, *Nuova flessibilità del lavoro e tecniche regolative*, in *Dir. Lav*., n. 3-4, 2004, *1267 ss.*; L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa? Le nuove politiche del lavoro*, Bologna, 2006. Il tema è preso in considerazione anche negli studi monografici. Cfr. C. ALESSI, *Flessibilità del lavoro e potere organizzativo*, Torino, 2012.

157 Sul tema non posso che rinviare ai molti studi raccolti in A. VALLEBONA, *Lavoro e spirito*, Torino, 2011, *205 ss*. Cfr., altresì C. PISANI, *La certezza del diritto nelle tecniche della flessibilità, in Riv. It. Dir. Lav.,* 2003, n. 1, *67 e ss*.

stato opportuno[158]. Né quella di riconoscere, secondo un esigenza diffusa tra gli interpreti, assetti di protezione, per chiunque ed in qualunque modo esplichi un'attività di lavoro, variamente modulati in base alle effettive condizioni di debolezza[159].

In maniera non dissimile rispetto al passato, invece, il legislatore ha proseguito nel processo di "frantumazione" del tipo lavoro subordinato in *sub-fattispecie* (*sottotipi*) e ad apprestare nei confronti di queste una disciplina parzialmente derogatoria rispetto a quella prevista per lo schema legale classico[160].

Se si analizza il contenuto delle disposizioni delle riforme che si sono succedute nel corso di oltre un decennio, la tipizzazione di nuove "forme" di prestazione dell'attività di lavoro e l'attribuzione ad esse di uno specifico regime di tutela, non si giustifica in ragione della irriducibilità dei requisiti essenziali delle nuove ipotesi considerate a quelli dello schema legale tipico, quanto piuttosto, in considerazione dell'esistenza di alcuni elementi di differenziazione, sia pure significativi, o di peculiarità o notazioni ulteriori che del tradizionale negozio di matrice codicistica non sono, a rigore, né elementi costitutivi, né, tantomeno, requisiti.

Vero è, allora, che "più che di tipi di rapporto di lavoro, si dovrebbe parlare semplicemente di modi di utilizzare il lavoro altrui…"[161].

L'ordinamento non attribuisce loro una funzione giuridica diversa da quella nota dello scambio tra il lavoro prestato sotto il vincolo della subordinazione e la retribuzione, sicché la "divergenza" dal modello tipico finisce per riguardare profili del rapporto o della prestazione tanto soggettivi, quanto oggettivi (come ad es. la durata o il luogo della prestazione), che non intaccano in alcun modo il nucleo qualificante della fattispecie e, conseguentemente, la sua natura.

Le nuove tipologie lavorative, in definitiva, non soltanto, nella quasi totalità, non costituiscono dei nuovi tipi rispetto quello che si desume dall'art. 2094 c.c., ma, spesso, non sono neppure speciali[162].

Come è stato giustamente evidenziato in proposito, l'esistenza di "corpi di disciplina "speciale" non comporta necessariamente l'esistenza di rapporti speciali o

158 Appare con tutta evidenza come, a fronte di una tecnica legislativa volta alla produzione di tipologie lavorative, solo in apparenza, nuove e, soprattutto, rigidamente regolate, abbia davvero poco senso parlare di "flessibilità". Si tratta, piuttosto, come è stato efficacemente osservato, di "risposte inflessibili ad un'esigenza di flessibilità" (S. HERNANDEZ, *La flessibilità del rapporto di lavoro*, *Relazione* al convegno cit., *528 ss.*).

159 Tra gli altri, anche A. VALLEBONA, *La riforma dei lavori*, Padova, 2004, *18-20*.

160 In tal senso, con riferimento alla Riforma "Biagi", già A. VALLEBONA, *La riforma dei lavori*, cit., 135, secondo il quale "… l'ordinamento si è continuato ad evolvere mediante una irragionevole moltiplicazione dei tipi negoziali, sbandierati come strumenti di flessibilità, mentre costituiscono soltanto una mostruosa complicazione del sistema, che accresce il contenzioso sulla qualificazione delle fattispecie aumentando l'incertezza e non risolvendo il problema della graduazione delle tutele".

161 Così, M. RUSCIANO, *La certificazione nel sistema del diritto del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro riforma e vincoli di sistema*, cit., *345 ss.*

162 Così, G. LOY, *Riflessioni sulla specialità, tipo e sottotipo nel lavoro subordinato*, in A.A.V.V., *Lavoro subordinato e dintorni: comparazioni e prospettive*, cit., *61-62*.

sottotipi.... Non di rapporti speciali deve parlarsi, allora, bensì di discipline speciali".
La distinzione fra rapporti di lavoro operata a livello di fonti normative, così, non è tale da giustificare una completa disapplicazione delle garanzie proprie del tipo legale - sempre che queste non risultino incompatibili con la disciplina specifica dettata dal legislatore.
Quella di attribuire rilevanza giuridica (e, corrispondentemente, dunque, specifica tutela) a peculiari modalità esecutive della prestazione di lavoro, senza configurare, tuttavia, tipi contrattuali, cui si debbano ricondurre esiti qualificatori nuovi e diversi rispetto a quelli acquisiti, del resto, è una tecnica nota all'esperienza legislativa, anche recente, e non è escluso che il legislatore potrebbe essere indotto, anche in futuro, ad intervenire ancora per questa via, anche al di là delle ipotesi già contemplate.
In linea con una prassi sempre più diffusa nell'attuale diritto del lavoro, per definire ogni attività lavorativa, che, sotto il profilo sistematico, all'apparenza sfugga ai tradizionali criteri di inquadramento, invero, anche con riferimento ai nuovi contratti che sono stati regolati nel decreto attuativo si è parlato, sovente, come di un rapporti di lavoro "atipici".
Ad un attento esame, tuttavia, l'accostamento del concetto di atipicità alle fattispecie considerate appare del tutto improprio sotto il profilo tecnico-giuridico. L'espressa previsione e regolamentazione di un fenomeno da parte del legislatore fa sì che questo venga ad inquadrarsi nel sistema dei tipi legali prospettato dal nostro ordinamento[163].
Il concetto di "atipicità" dovrebbe essere circoscritto, invece, a quelle figure, che, pur non espressamente previste e regolate dal legislatore, risultino ammissibili in forza del richiamo all'art. 1322 cod. civ., 2° comma, che legittima le pattuizioni individuali fuori dai tipi legali, purché gli interessi perseguiti dalle parti siano meritevoli di tutela.
La tipizzazione, anche legale, del resto, come è stato ribadito, è connaturata al nostro sistema ed, in particolare, a quella esigenza di tutelare il lavoro "in tutte le forme ed applicazioni" espressa dal dettato costituzionale, che impone di apprestare per ciascuna di esse una tutela "non già generica ed indistinta, ma articolata e coerente con la specificità delle varie forme ed applicazioni del lavoro"[164].
Le tutele, in altri termini, non potrebbero non raccordarsi a fattispecie e, conseguentemente, a tipi di rapporti.
Per effetto della tipizzazione legale, tuttavia, i confini del lavoro subordinato

163 Sull'utilizzazione in senso atecnico dell'espressione "lavoro atipico": R. PESSI, *I rapporti di lavoro c.d. atipici tra autonomia e subordinazione nella prospettiva dell'integrazione europea*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1992, *135-136*; ma anche, E. GHERA, *Occupazione e flessibilità*, cit., XXI; e, prima, E. GHERA, *La flessibilità: variazioni sul tema*, cit., *126*.

164 M. DELL'OLIO, *I rapporti di lavoro atipici nella recente riforma*, cit., *70-71*.

sono stati ampliati, per lo più, attraverso una complicazione dei suoi schemi negoziali, che dovrebbe essere in grado di recepire e disciplinare nuovi modi di essere e di lavorare, ma che sembra contraddire, invece, "l'obiettivo di una semplificazione del già intricato assetto disciplinare"[165].
A fronte dell'esigenza comunemente avvertita di riconoscere al lavoro, in qualunque forma espletato, idoneo riconoscimento sul piano delle garanzie e dei diritti, si è parlato, diffusamente, della necessità di fare ricorso ad una nozione unitaria ed omnicomprensiva di lavoro come istituto giuridico, in altri termini, dell'articolazione in *species* di un solo genere di lavoro, cui si attribuisce la denominazione di lavoro "senza aggettivi", o "*sans phrase*"[166].
Ridisegnare il sistema complessivo della disciplina dei rapporti di lavoro, allora, predisponendo nei riguardi di chiunque presti lavoro, a prescindere dalla natura subordinata o autonoma dell'attività, ed in qualunque forma, tanto di tipo tradizionale, quanto secondo le nuove modalità esecutive richieste dall'innovazione tecnologica e dall'evoluzione del mercato, adeguati sistemi di protezione, appare un'esigenza oramai imprescindibile.

12. Considerazioni conclusive sul lavoro che cambia tra ragioni di sviluppo ed istanze di tutela della persona

Il legislatore più che ridefinire nel suo complesso la materia del lavoro a distanza e prendere atto degli aspetti evolutivi delle tecnologie e delle modalità organizzative di nuova generazione, sembra aver preferito tipizzare una nuova fattispecie di lavoro subordinato da regolare in una prospettiva di politica di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.
Il diritto del lavoro italiano, in questo modo, sembra eludere la necessità di governare in modo più generale i processi di modernizzazione in atto legati all'impatto di nuove realtà tecnologiche, che rendono non solo possibile lo svolgimento del lavoro in tutto o in parte, al di fuori dei locali aziendali, ma che investono la natura stessa del lavoro e le condizioni di vita dei lavoratori, mettendo in discussione la tradizionale distinzione tra lavoro autonomo e subordinato pure ribadita dai decreti attuativi della l. 10 dicembre 2014, n. 183 (il c.d. "*Jobs Act*").

165 R. PESSI, *Lo Statuto dei lavori*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2004, *679*.
166 Sulla configurabilità di una nozione unitaria di lavoro giuridicamente rilevante: M. D'ANTONA, *La subordinazione e oltre. una teoria giuridica per il lavoro che cambia*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni: comparazioni e prospettive*, Bologna, 1989, *48*; ID., *I mutamenti del diritto del lavoro e il problema della subordinazione*, cit., *195*; A. PERULLI, *Il lavoro autonomo*, Milano, 1996, *76 ss.*; G. FERRARO, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, in *Dir. La. Rel. Ind.*, 1998, *429 ss.*; M. PEDRAZZOLI, *Consensi e dissensi sui recenti progetti di ridefinizione dei rapporti di lavoro*, cit., *24*. Sul vasto dibattito che ne è seguito, per tutti, R. PESSI, *Lo Statuto dei lavori*, in *Mass. Giur. Lav.*, n. 10, 2004, *678 ss*.

Quella delle nuove tecnologie è una sfida del diritto che, secondo alcuni, imporrebbe di rivedere la concezione stessa del lavoro e quella di impresa in relazione ai modelli socialtipici di riferimento e, più in generale, di ripensare i contenuti prescrittivi e le categorie fondanti del diritto del lavoro[167], e persino l'oggetto del contratto di lavoro e delle logiche di scambio ad esso sottese: se come mera messa a disposizione di energie lavorative dentro un arco di tempo determinato o non piuttosto in termini di professionalità[168].

L'impiego di nuove tecnologie a fini produttivi dovrebbe creare le condizioni affinché il lavoratore possa riappropriarsi di porzioni crescenti di tempo liberamente gestibile della sua vita, ma soprattutto dei tempi e anche dei contenuti della prestazione di lavoro in termini di maggiore libertà e autodeterminazione.

È auspicabile che il legislatore e gli attori del sistema di relazioni industriali si pongano come obiettivo prioritario quello di contemperare le istanze di tutela connesse ai nuovi rischi del lavoro agile - pensiamo, in particolare, alla scarsa effettività del diritto alla disconnessione, almeno per come delineato nella l. 22 maggio 2017, n. 81 - con le opportunità offerte dalle tecnologie e rimettere la persona con le sue competenze al centro dei processi produttivi e del lavoro.

La scelta di autodeterminare la collocazione spazio-temporale della prestazione che si pone come uno dei tratti identificativi della nuova fattispecie dovrebbe necessariamente inserirsi in sistemi di organizzazione e di gestione delle persone che valorizzino la professionalità individuale, i risultati e la qualità del lavoro a prescindere da vincoli predeterminati.

Sotto questo profilo, chiamata a ricoprire un ruolo centrale è soprattutto l'autonomia collettiva, cui spetta il compito fondamentale di compiere quel salto culturale e metodologico di orientamento al lavoro che non è certo nella disponibilità del legislatore[169].

A fronte di nuove forme di sottrazione del valore creato dal lavoro umano, compito del diritto resta quello di garantire il giusto equilibrio tra le ragioni dello sviluppo e le istanze di tutela della persona che lavora[170].

Ove pure si volesse tentare di inquadrare la multiforme realtà contrattuale del lavoro da remoto all'interno dei tipi legali e delle categorie giuridiche tradizionalmente intese, sarebbe comunque opportuno un rinnovato approccio di sistema al lavoro che cambia.

In un contesto socio-economico profondamente mutato qual è quello attuale, il legislatore italiano, per inquadrare in termini giuridici e regolare il lavoro e le sue trasformazioni, ha comunque inteso ribadire la persistente centralità

167 Cfr. M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., *42*.

168 In tal senso, V. BAVARO, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato,* Bari, 2008, 65.

169 Così, E. DAGNINO, P. TOMASSETTI, C. TOURRES, *Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi*, cit. *22*.

170 M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, cit., *34*.

della categoria giuridica della subordinazione, sulla quale da tempo si dibatte in dottrina[171].
Le riforme del mercato del lavoro succedutesi da oltre un decennio, così, hanno lasciato inalterata, nei suoi tratti fisionomici fondamentali, la materia, che anzi, come è stato efficacemente evidenziato, sembra reagire "con i propri anticorpi alla potenziale aggressione dei suoi principi fondanti" e rimettere "in equilibrio il complesso di valori sotteso al diritto del lavoro"[172].
Se il rinnovamento della legislazione del lavoro attuato mediante una moltiplicazione di sottotipi di lavoro subordinato ed autonomo non segna, quanto meno a livello di macrosistema, il superamento del modello dicotomico fondato sulla nozione di subordinazione, esso ha mostrato, però, l'approssimarsi di un diritto del lavoro nel quale il modello tipico tradizionalmente inteso sembra sempre più un'eccezione.
Dissociata, condivisa, discontinua, attenuata o - come in questo caso - "concordata", anche la subordinazione, così, appare sempre più declinata al plurale. Si tratta pur sempre, però, di varianti qualitative del vincolo che non offrono argomenti sufficienti per ritenere che la subordinazione possa dirsi "graduata" o graduabile sotto il profilo quantitativo.
Sono queste manifestazioni alternative a quella originariamente sottesa al modello di cui all'art. 2094 c.c., e, perciò, espressioni di un coinvolgimento della persona del lavoratore nel rapporto obbligatorio nuovo non nell'intensità, ma nel suo atteggiarsi e che, proprio per questo, il diritto non può esimersi dal ritenere meritevoli di una speciale considerazione.
Non vi può essere, perciò, riduzione o abbandono degli apparati protettivi, ma un riequilibrio ed un riassetto degli stessi in funzione di nuove esigenze che emergono dal contesto sociale ed economico di riferimento.
Discontinuità e variabilità nella vita lavorativa si apprestano oramai a diventare la norma e diviene necessario per il legislatore ricercare nuove vie per agevolare, nella legalità, ogni utile occasione di ingresso nel mercato del lavoro.
Si tratta, in sostanza, "di fa rientrare in una pluralità di modelli contrattuali la miriade di forme di attività espresse dall'… organizzazione economica" non solo attuale, ma anche futura; di attrarre nell'orbita del giuridicamente rilevante tutta una varietà di modelli e tipologie di lavoro, per così dire, social-atipiche per rapporto allo *standard* del lavoro subordinato tradizionale". Modalità di cessione delle energie lavorative che esprimono maggiore scelta di come, quando e quanto lavorare, mostrando all'orizzonte una nuova tipologia di lavoratore "più padrone del suo tempo e, dunque, in una certa misura più libero…", ma anche "più esposto all'ansia dell'imprevedibilità"[173].

171 Per un'analisi più approfondita non posso che rinviare a R. SCIOTTI, *La subordinazione come fattispecie unitaria complessa*, cit., *1 ss*.
172 Così, L. GALANTINO, *I nuovi tipi della subordinazione*, cit., *259*.
173 Così, G. BONI, *Contratto di lavoro intermittente e subordinazione*, cit., *114-116*.

Una "vera rivoluzione copernicana rispetto al taylorismo-fordismo", dunque, che riposiziona "al centro l'uomo, con le sue conoscenze, le sue capacità… in quanto unico soggetto idoneo a governare le "nuove flessibilità" richieste dal mercato[174].
Le nuove forme dell'attività lavorativa riflettono, in sostanze un diverso modo di essere lavoratore non solo autonomo, ma anche subordinato e rimandano, per questo, a condizioni soggettive di debolezza estremamente diversificate rispetto al passato.
La moltiplicazione di sottotipi cui si attribuisce uno specifico trattamento normativo è stata ottenuta con l'introduzione di nuovi schemi negoziali, ma, in molti casi, altresì con la previsione di una speciale regolamentazione in relazione alle categorie di soggetti che dovranno svolgere l'attività e, con particolare riguardo, alle loro condizioni soggettive (si pensi al lavoro a progetto, a chiamata, occasionale di tipo accessorio, al contratto di inserimento, alla somministrazione di lavoro da parte di persone svantaggiate).
Le tendenze in atto nel mercato del lavoro pongono in evidenza, sempre più, la necessità di ragionare rispetto ad un contesto di riferimento complessivo, che consideri non il lavoratore, ma la persona ed i suoi bisogni (salute, sicurezza, formazione, promozione del lavoro, ammortizzatori sociali ecc.)[175].
Il diritto del lavoro, come è stato ribadito, allora, si conferma ancora come il "diritto della persona", prima di essere diritto della persona che lavora[176], e se non è destinato a sparire, tende, però, ad inserirsi in misura progressiva, come parte integrante di un assetto più ampio, nel quale si riconoscano una serie di diritti sociali al "cittadino operoso"[177].
Di qui l'esigenza di una riforma più generale, del sistema del *Welfare*, capace di tutelare l'occupazione e, con essa, di assicurare la continuità e l'adeguatezza di reddito, comunque inteso, che è condizione essenziale per il pieno sviluppo della persona umana in coerenza con i valori sottesi al dettato costituzionale[178].

174 Così, R. PESSI, *Organizzazione del lavoro e qualificazione dei rapporti*, cit., *592*.

175 Per queste ed ulteriori considerazioni al riguardo R. SCIOTTI, *Il diritto dei "lavori" tra estensione e progressività delle tutele,* in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, I, 3, 2014, *779 ss*.

176 E. ALES, *Diritto del lavoro diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un "sistema integrato di microsistemi"*, in *Arg. Dir. Lav*., 2001, n. 3, *986 ss.*

177 Così, R. PESSI, *Lo Statuto dei lavori*, in *Mass. Giur. Lav*., 2004, *680*.

178 Se le ragioni che inducono a ritenere non più differibile l'avvio di un processo di riforma della materia risultano largamente condivise, nessuna delle iniziative proposte, com'è noto, ha trovato ancora una concretizzazione in chiave legislativa. Per alcune riflessioni in proposito mi sia consentito rinviare R. SCIOTTI, *Sull'autonomia collettiva nelle crisi d'impresa*, in *Dir. Merc. Lav*., n. 1, 2005. Sulla necessità di ripensare l'impianto complessivo del *welfare* già T. TREU, *Le riforme del welfare*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2002, n. 4, *535 ss.*; T. TREU, *Le politiche del Welfare: le innovazioni necessarie*, in *Dir. Sic. Soc.*, n. 1, 2004, *1 ss.*; nonché G. PROSPERETTI, *Nuove politiche per il* Welfare State, Torino, 2013.

RIASSUNTO

Nell'ambito della riforma del diritto del lavoro italiano denominata "*Jobs Act*", il legislatore, al fine di incrementare la competitività ed agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, con la l. 22 maggio 2017, n. 81, ha disciplinato una nuova modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, denominata "lavoro agile", già nota come "*smart working*".
Si tratta di un nuovo modello di organizzazione del lavoro che si svolge all'esterno dei locali aziendali (casa, *hub* o spazi di *coworking* esterni) e senza precisi vincoli di orario e che prevede l'utilizzo di strumenti tecnologici come *p.c.*, *smartphone* o *tablet*.
Il lavoro agile, in molti settori già previsto e regolato dalla contrattazione collettiva, pone alcune rilevanti questioni, tra cui l'introduzione di diritti di nuova concezione, come il "diritto alla disconnessione", e la determinazione di speciali modalità di esercizio dei poteri direttivo, di controllo e disciplinare che devono essere definite di comune accordo tra le parti e non in modo unilaterale da parte del datore di lavoro, così come si prevede invece nel lavoro subordinato tradizionale di cui all'art. 2094 c.c.
L'Autore cerca di chiarire le ragioni che rendono sempre più imprescindibile una riforma più complessiva del lavoro a distanza e più in generale della materia ed auspica successivi interventi legislativi volti a promuovere modelli di organizzazione del lavoro basati sull'impiego di nuove tecnologie, che siano in grado di rimettere la persona con le sue competenze e professionalità al centro dei processi produttivi e del lavoro.

SUMMARY

In the context of the reform of the Italian labour law called the "Jobs Act", the legislator, in order to increase competitiveness and facilitate the work-life balance, with the Law of 22 May 2017, n. 81, regulated a new procedure for execution of the employment relationship, called "smart working".
This is a new work organisation model that takes place outside of business premises (home, hubor external co-working spaces) and without precise time constraints that requires the use of technological tools such as PCs, smartphones ortablets.
Smart working, which is already provided for and regulated by collective bargaining in many sectors, raises some important issues including the introduction of newly conceived rights, such as the "right to logout", and the determination of special procedures for the exercise of management, control and disciplinary powers that must be defined by mutual agreement between the parties and not unilaterally by the employer as instead provided for in traditional employment as referred to in art. 2094 of the Italian Civil Code.

The Author seeks to clarify the reasons that make a more comprehensive reform of remote work, and more generally the subject area, increasingly essential and hopes for subsequent legislative interventions aimed at promoting work organisation models based on the use of new technologies, which are able to put the person with his/her expertise and professionalism back at the centre of the production processes and work.

SOLUZIONI VOLONTARIE E MISURE NECESSARIE A DIECI ANNI DAL D.LGS. N. 81/2008

MARTINA VINCIERI*

SOMMARIO

1. Premessa: la prevenzione dei rischi tra volontarietà e doverosità. - **2.** Le "buone prassi" finalizzate a promuovere la salute e la sicurezza nell'ambiente di lavoro. - ***2.1.*** Diffusione e validazione. - **3.** Il potere di disposizione in capo agli organi di vigilanza. - **4.** Alcuni spunti in tema di responsabilità. - **5.** Conclusioni.

1. Premessa: la prevenzione dei rischi tra volontarietà e doverosità

Il d.lgs. n. 81/2008 ha affidato la tutela della salute nei luoghi di lavoro anche a diverse "fonti" che, su base volontaria, sono deputate ad integrare l'obbligo di sicurezza. Tra esse spiccano le "buone prassi", definite dall'art. 2, comma 1, lett. v, quali "soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro", elaborate e raccolte dalle Regioni, dall'Inail e dagli organismi paritetici, la cui validazione è attribuita alla Commissione consultiva permanente, istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
La finalità è segnatamente quella di elevare i livelli di sicurezza attraverso l'introduzione di misure di prevenzione *ad hoc* e aggiuntive rispetto a quelle predisposte per legge.
A dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008 v'è, anzitutto, da chiedersi se tali strumenti abbiano avuto concreta diffusione nelle realtà aziendali; non meno importanti sono, inoltre, le implicazioni dal punto di vista giuridico in ordine alla loro validazione.

* Ricercatrice confermata in Diritto del lavoro, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Bologna.

Nonostante il citato art. 2, comma 1, lett. v, d.lgs. n. 81/2008 rimarchi l'adozione volontaria delle buone prassi, si deve, infatti, riflettere, in merito alla loro natura giuridica ed accertare se tali misure prevenzionistiche possano in realtà essere configurate come necessarie e doverose; ciò soprattutto alla luce della valenza che il meccanismo di validazione della Commissione consultiva permanente attribuisce loro.
Decisiva rilevanza riveste in proposito l'art. 2087 c.c., norma da sempre al centro delle decisioni giudiziali (in sede civile e penale) e con la quale le buone prassi vanno inevitabilmente raccordate. Si profila, dunque, l'esigenza di conciliare la volontarietà delle soluzioni organizzative o procedurali introdotte dal decreto del 2008 con l'adempimento dell'obbligo di sicurezza.
In verità si può fin d'ora anticipare come l'art. 2087 c.c., nella sua modernità, attraverso l'imposizione dell'obbligo di adottare le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro secondo "canoni di riferimento storicamente variabili"[1], contenga implicitamente il rinvio a fonti ulteriori, tra le quali appunto assumono un ruolo di primo piano le buone prassi.
L'importanza delle menzionate misure si evince, del resto, dall'attenzione ad esse rivolta da parte dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, che ne promuove la diffusione, rimarcando anche "i vantaggi economici di una buona strategia" di prevenzione dei rischi[2].
Sicché, la salute nell'ambiente di lavoro si persegue anche (e soprattutto) attraverso regole aggiuntive ed ulteriori rispetto a quelle rigide predeterminate dal legislatore.

2. Le "buone prassi" finalizzate a promuovere la salute e la sicurezza nell'ambiente di lavoro

La definizione di buone prassi contenuta nel d.lgs. n. 81/2008 costituisce il punto di partenza per un'indagine sulla natura e portata di tali strumenti, che, pur diffusi ed utilizzati anche in altri contesti a livello europeo, non possono tuttavia contare su un adeguato riconoscimento normativo comparabile con quello proprio dell'ordinamento italiano; altrove è, infatti, assente una disciplina delle buone prassi e, per lo più, trascurato l'aspetto della regolazione volontaria della materia (così almeno negli ordinamenti di Francia, Spagna e Germania).
Da questo punto di vista la legislazione vigente relativa alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, riformata con il decreto del 2008, risulta particolarmente innovativa.

1 L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1976, *p. 76*.
2 Cfr. *European Agency for Safety and Health at Work. Estimating the cost of accidents and ill-health at work: a review of methodologies*, *European Risk Observatory*, 2014.

Come si evince dalla nozione richiamata, un ruolo di rilievo nella elaborazione e raccolta delle buone prassi è assegnato alle Regioni, all'Inail ed agli organismi paritetici regolati dall'art. 51, d.lgs. n. 81/2008.
L'Inail in particolare contribuisce alla prevenzione dei rischi e alla promozione e divulgazione della cultura della sicurezza attraverso le "attività promozionali" previste dall'art. 11 del d.lgs. n. 81/2008, consistenti nel finanziamento, con risorse proprie, di progetti volti a sperimentare "soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale ispirati ai princìpi di responsabilità sociale delle imprese"; ai fini dell'accesso al finanziamento costituisce "criterio di priorità" l'adozione delle buone prassi, di cui all'art. 2, comma 1, lett. v[3]. Come precisato, si tratta di incentivi economici che permettono di "incidere virtuosamente sul rapporto tra costi e risultati della prevenzione nei luoghi di lavoro"[4].
Anche le Regioni sono variamente coinvolte nel diritto della sicurezza del lavoro con diverse funzioni, compresa l'elaborazione e la raccolta delle buone prassi[5].
La nozione legislativa di buone prassi contenuta nel decreto del 2008 pone, in verità, alcuni delicati interrogativi.
Il riferimento è esattamente a prassi, attuate volontariamente e validate dalla Commissione consultiva permanente, finalizzate a garantire e promuovere la salute dei prestatori di lavoro; soluzioni organizzative e procedurali che devono essere "coerenti con la normativa vigente", dunque con lo stesso decreto n. 81, nonché con l'art. 2087 c.c., norma che mantiene un ruolo centrale in materia.
In primo luogo v'è da chiarire se tali misure di prevenzione dei rischi debbano meramente specificare le disposizioni del d.lgs. n. 81 oppure possano essere intese come realmente aggiuntive ed ulteriori.
Si deve precisare che fino a questo momento la validazione ha riguardato un numero alquanto circoscritto di prassi, risalenti agli anni 2012 e 2013; le modifiche legislative recentemente apportate con il d.lgs. n. 151/2015 all'art. 6 del d.lgs. n. 81/2008, riguardanti in particolare la composizione e la procedura di costituzione della Commissione consultiva permanente, hanno, infat-

3 In particolare l'Inail mette a disposizione delle imprese forme di sostegno economico per la realizzazione di progetti volti al "miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro": si veda l'iniziativa ISI promossa da ultimo nel 2017. In merito ai sistemi ed azioni di incentivazione a favore delle imprese si veda E. ROTOLI, G. BRACALETTI, V. MANNI, S. SIGNORINI, *Formazione, innovazione tecnologica e organizzativa: fattori per la costruzione di una cultura della prevenzione*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2017, n. 2, *p. 140 ss*.

4 G. NATULLO, *Il quadro normativo dal Codice civile al Codice della sicurezza sul lavoro. Dalla Massima Sicurezza possibile alla Massima Sicurezza effettivamente applicata?*, in Id. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Milano, 2015, *p. 21*.

5 Si veda, ad esempio, l'accordo di collaborazione del 25 gennaio 2012 tra Inail e Regione Emilia-Romagna, "per incentivare l'utilizzo del Registratore delle presenze autorizzate nei cantieri (REPAC)", ove è esplicitato l'obiettivo condiviso di "sperimentare soluzioni pratiche che favoriscano e/o premino le azioni per la prevenzione e contribuiscano a diffondere la cultura della salute e sicurezza".

ti, contribuito ad arrestarne i lavori, determinando una situazione di "stallo istituzionale"[6].
A titolo esemplificativo possono essere segnalate soluzioni organizzative, procedurali e/o tecniche che tendono a completare ed arricchire le previsioni legislative.
L'attenzione è, da questo punto di vista, rivolta alle buone prassi di tipo organizzativo incentrate sul "miglioramento dei comportamenti individuali di sicurezza dei lavoratori" e sulla comunicazione tra i soggetti coinvolti nell'ambiente di lavoro dei cantieri, ove coesistono diverse aree di rischio[7].
Devono essere menzionate anche soluzioni di tipo procedurale che introducono nuovi processi di valutazione dei rischi, attraverso la partecipazione attiva ed il coinvolgimento diretto dei lavoratori stessi[8], o che forniscono strumenti di supporto per l'applicazione della procedura standardizzata per la valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 29, comma 5, d.lgs. n. 81/2008[9].
Vi sono, infine, soluzioni tecniche, indirizzate a dotare i cantieri edili, anche se differenti per dimensioni e tipologie di lavoro, di sistemi di rilevazione in tempo reale per la valutazione dei rischi[10], o soluzioni tecniche ed organizzative insieme, finalizzate a "sviluppare una cultura in materia", sensibilizzando i lavoratori, accrescendo in loro la percezione dei pericoli e riducendo i comportamenti pericolosi, attraverso la predisposizione di un percorso formativo specifico[11].
Tra le buone prassi validate non mancano, però, soluzioni identificate come mere "linee operative" per l'organizzazione aziendale, riferite ad esempio alla pulizia ed al mantenimento dello stato di efficienza degli indumenti di protezione individuale. Dunque pare propriamente trattarsi di prassi per lo più chiarificatrici ed esplicative della disciplina legale, ossia linee guida rivolte alle aziende "al fine della corretta somministrazione e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale"[12].

6 Cfr. in merito a tale problematica P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act,* Collana Quaderni di Olympus - 5, Aras Edizioni, Fano, 2017, *p. 90*. La Commissione consultiva permanente è stata costituita in un primo momento con d.m. del 3 dicembre 2008 ed in seguito ricostituita con d.m. del 4 luglio 2014. Successivamente alle recenti modifiche di cui al d.lgs. n. 151/2015 si veda il d.m. del 13 gennaio 2016, ove sono individuati i termini e le modalità della procedura di ricostituzione dell'organismo consultivo.

7 Si veda la buona prassi "Sicuri per mestiere: una storia non ordinaria di sicurezza in cantiere", presentata dalla Cooperativa Muratori e Braccianti di Carpi, validata dalla Commissione consultiva permanente il 27 novembre 2013. Si veda, inoltre, in ambito sanitario, tra le soluzioni di tipo sia organizzativo sia procedurale che consentono una nuova strategia in ordine alla movimentazione manuale dei pazienti, la buona prassi "Movimentazione centrata sulla persona", presentata dall'Associazione IGIEA e validata dalla Commissione consultiva permanente il 27 novembre 2013.

8 Si veda la buona prassi presentata da Tarkett S.p.a., validata dalla Commissione consultiva permanente il 25 settembre 2013.

9 Cfr. la buona prassi "Impresa sicura", presentata dall'Associazione Impresa Sicura, validata dalla Commissione consultiva permanente il 27 novembre 2013.

10 Si tratta della buona prassi "Sistemi di rilevazione in tempo reale per la valutazione dei rischi nei cantieri edili", validata dalla Commissione consultiva permanente il 17 aprile 2013.

11 Cfr. la buona prassi "La sicurezza non è un gioco", presentata da Hera S.p.a. e validata dalla Commissione consultiva permanente il 27 novembre 2013.

12 Cfr. la buona prassi presentata da Assosistema-Confindustria, validata dalla Commissione consultiva permanente il 30 maggio 2012.

Pertanto, nonostante l'esiguo numero di prassi finora validate dalla Commissione consultiva permanente, è possibile differenziarle tra di loro quanto al contenuto ed alla finalità: in alcuni casi, infatti, le misure prevenzionistiche menzionate integrano e completano le previsioni normative, in altri, invece, si limitano ad esplicarne e specificarne i contenuti o a suggerirne le modalità corrette di applicazione.
Con riguardo alla casistica riportata, pare in definitiva trattarsi di soluzioni variegate, a volte del tutto innovative e costruite su misura della specifica situazione di rischio, altre volte semplicemente di supporto all'adempimento degli obblighi previsti dal d.lgs. n. 81/2008.
Occorre, inoltre, soffermarsi sul raccordo tra buone prassi, la cui adozione è definita appunto volontaria, e art. 2087 c.c.
È noto, infatti, che l'indirizzo ormai consolidato della giurisprudenza ha rimarcato il contenuto precettivo non specificato sotteso all'art. 2087 c.c., "norma di chiusura del sistema antinfortunistico, estensibile a situazioni ed ipotesi non ancora espressamente considerate e valutate dal legislatore al momento della sua formulazione", che impone l'obbligo di adottare nell'esercizio dell'impresa tutte le misure e cautele atte a preservare la salute dei lavoratori, "tenuto conto della concreta realtà aziendale, del concreto tipo di lavorazione e del connesso rischio"[13]. La norma è destinata, dunque, ad essere riempita anche attraverso "misure di sicurezza innominate", ossia non espressamente previste dalla legge ed ancorate alla particolarità del lavoro e alla natura dell'ambiente di lavoro, ma concretamente individuate[14].
Tra i comportamenti volti a scongiurare il rischio di infortuni e malattie professionali, suggeriti dalle conoscenze sperimentali e tecniche, possono, allora, essere ricomprese le richiamate buone prassi?[15]

2.1 Diffusione e validazione

Il discorso relativo alle buone prassi è, in realtà, più complesso ed articolato, posto che, accanto alle richiamate soluzioni validate, sono ampiamente diffuse anche prassi non validate, appunto non contemplate nel d.lgs. n. 81/2008, la cui esistenza ed efficacia non è stata certificata.
Pur attenendo la presente riflessione solo alle prime, notevole rilevanza dal punto di vista giuridico assumono anche le soluzioni non sottoposte al vaglio della Commissione consultiva permanente, con riferimento alle quali sono prospettabili differenti ipotesi interpretative[16].

13 Cass., sez. lav., 5 luglio 2018, n. 17668, in *De Jure*; Cass., sez. lav., 11 luglio 2011, n. 15156, in *De Jure*.
14 Cass., sez. lav., 13 giugno 2017, n. 14665, in *www.olympus.uniurb.it*; Cass., sez. lav., 5 gennaio 2016, n. 34, in *De Jure*; Cass., sez. lav., 23 aprile 2015, n. 8297, in *De Jure*.
15 Si rinvia, in proposito, ai paragrafi 2.1 e 4.
16 In merito alla qualificazione giuridica delle buone prassi non validate sia consentito rinviare a M. VINCIERI, *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, BUP, Seminario Giuridico della Università di Bologna, 2017, *p. 41 ss.*

Esempi di prassi aziendali volontarie, indirizzate a fornire un reale contributo nella soluzione di specifici problemi in determinate aziende, settori produttivi ed aree di rischio, si rinvengono, in effetti, fin da prima della regolamentazione ad opera del decreto del 2008.
La tendenza riscontrabile soprattutto nelle realtà di grandi dimensioni è stata quella a congegnare procedure tarate sui rischi esistenti e volte a migliorare la salute e la sicurezza dei lavoratori, senza tuttavia il proposito di una loro validazione.
Nella varietà delle manifestazioni si tratta, in linea generale, di misure volte ad accrescere il coinvolgimento dei lavoratori, integrando la loro formazione e predisponendo appositi progetti riguardanti la verifica e l'analisi periodica del loro comportamento durante il lavoro, così da far emergere eventuali scorrettezze e valorizzare viceversa gli atteggiamenti positivi (approccio generalmente indicato con BBS, ossia *Behaviour Based Safety*); dagli stessi beneficiari sono, in tal modo, raccolte proposte e suggerimenti di miglioramento dell'ambiente di lavoro.
Tali soluzioni, progettate in relazione a singoli rischi all'interno dell'azienda, possono essere per lo più considerate ancora in via di sperimentazione, in mancanza della sottoposizione al giudizio della Commissione consultiva permanente che ne abbia constatato l'efficacia e ne abbia promosso la diffusione e trasferibilità.
V'è, a questo punto, da chiarire il significato dell'attività di validazione.
Il d.lgs. n. 81/2008 ha assegnato alla Commissione consultiva permanente questo determinante ruolo, preceduto da un'istruttoria tecnica dell'Inail, senza tuttavia esplicitare nulla di più.
La Commissione, già presente nell'abrogato d.lgs. n. 626/1994 ma rivisitata quanto alla composizione ed ai compiti nel d.lgs. n. 81/2008, ha acquisito maggiore rilevanza nella "promozione della cultura della prevenzione"[17], divenendo una "vera e propria sede di concertazione delle politiche per la prevenzione"[18]; ad essa sono affidate, tra le altre, funzioni quali la definizione delle attività di promozione e le azioni di prevenzione di cui all'art. 11, d.lgs. n. 81/2008, la valorizzazione degli accordi sindacali e dei codici di condotta ed etici, nonché appunto la validazione delle buone prassi.
Sulla falsariga delle indicazioni diffuse dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, la Commissione consultiva ha approvato un modello di presentazione delle buone prassi, dalla cui compilazione prende avvio la procedura di selezione e validazione.
Le informazioni richieste attengono esattamente all'azienda/organizzazione che ha messo in atto le misure di buone prassi, all'attività che ha determinato l'insorgenza del rischio o l'esigenza di un miglioramento, alla problematica da risolve-

17 P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act,* cit., *p. 92 ss.*, secondo il quale la Commissione "ha un volto meno regolativo che in passato e più incline ad una dimensione promozionale".

18 O. BONARDI, *Dentro al ginepraio della semplificazione. Salute e sicurezza sul lavoro nell'Italia che riparte*, in *RGL*, 2016, n. 3, *p. 605*.

re, alla soluzione (tecnica, organizzativa o procedurale), nonché ai risultati raggiunti o attesi ed ai costi/investimenti.
Accanto ai risultati ed ai vantaggi, raggiunti o che si attendono, in termini di riduzione degli infortuni, incidenti e malattie o modalità di lavoro più ergonomiche, rilevano i costi maturati; non manca, poi, il riferimento all'eventuale coinvolgimento dei lavoratori e loro rappresentanti.
Sempre in conformità alle prescrizioni dell'Agenzia europea, un altro elemento di decisiva importanza è quello della trasferibilità delle buone prassi in altre situazioni, vale a dire in altri luoghi di lavoro, aziende o settori industriali.
Invero, il decreto n. 81 non precisa alcunché in merito all'attività di validazione, né la Commissione consultiva permanente ha successivamente fornito ulteriori chiarimenti, al di là dell'individuazione del modello di presentazione menzionato. Da ciò si può presumere come sia necessario, ed anche sufficiente, che siano fornite le informazioni richieste nel modello.
In proposito, ci si deve, tuttavia, domandare cosa precisamente debba intendersi per "validazione" e quali siano gli effetti dal punto di vista giuridico che da tale atto possono derivare.
La validazione, preceduta da un'istruttoria tecnica dell'Inail, pare propriamente consistere in una sorta di convalida delle buone prassi presentate, compiuta da un organo superiore di controllo in relazione alla sussistenza dei requisiti di idoneità richiesti.
L'attestazione compiuta dalla Commissione attiene cioè all'affidabilità e completezza delle buone prassi, alle quali potrebbe anche essere negata una tale validazione perché, ad esempio, ritenute poco convincenti o descritte in modo carente o non conforme al modello. Il giudizio della Commissione si basa in sostanza sull'accertamento della concreta efficacia delle misure migliorative, dunque dell'impatto positivo del loro utilizzo sul sistema di prevenzione.
In merito alle conseguenze che tale controllo comporta v'è da sottolineare che solo in forza della validazione le buone prassi divengono definitivamente pubbliche e certificate come trasferibili in altri contesti e realtà aziendali; acquisiscono, insomma, una forma di pubblicità e spendibilità. Attraverso l'atto di convalida della Commissione si può, in un certo senso, sostenere che le innovative soluzioni prevenzionistiche assumono la caratteristica della disponibilità sul mercato.
Tornando, nuovamente, a riflettere in ordine al problema del raccordo tra buone prassi (validate) e art. 2087 c.c., considerando la reciproca influenza tra la disciplina (speciale) inclusa nel d.lgs. n. 81 e la norma generale di cui all'art. 2087 c.c., è possibile, a questo punto, tratteggiare un dovere implicito di adozione delle stesse, proprio in quanto soluzioni rese pubbliche e disponibili.
Si può, cioè, sostenere, che le misure di prevenzione in tal modo individuate, ed ancora prima le esigenze di sicurezza da cui sono scaturite, non possono essere trascurate da parte del datore di lavoro che si venga a trovare nella medesima situazione di rischio.

In definitiva, proprio in ragione delle caratteristiche conferite dall'attività di verifica compiuta dalla Commissione, le buone prassi possono essere, finanche, considerate già parte dell'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c. e, dunque, necessarie.
Più precisamente, al fine del perseguimento della massima sicurezza in azienda, la volontarietà/discrezionalità lasciata al datore di lavoro parrebbe riguardare la scelta della soluzione più appropriata o confacente alla condizione di rischio prefigurata ovvero delle modalità di adempimento dell'obbligo: quindi, come meglio sarà chiarito, si può ritenere che le buone prassi, a fronte di un problema di sicurezza che non deve essere ignorato, offrano una possibile via, ma non l'unica, che orienti la condotta datoriale.

3. Il potere di disposizione in capo agli organi di vigilanza

Diversi sono i rinvii alle buone prassi contenuti nel d.lgs. n. 81/2008.
Particolarmente significativa risulta la previsione di cui all'art. 302-*bis*, ove, al primo comma, è affidato agli organi di vigilanza il potere, *rectius* dovere, di impartire "disposizioni esecutive ai fini dell'applicazione delle norme tecniche e delle buone prassi, laddove volontariamente adottate dal datore di lavoro e da questi espressamente richiamate in sede ispettiva, qualora ne riscontrino la non corretta adozione, e salvo che il fatto non costituisca reato". Avverso le richiamate disposizioni è ammesso ricorso con apposita procedura, di cui al comma secondo del medesimo articolo.
È, dunque, di nuovo rimarcata la volontarietà dell'iniziativa datoriale ossia dell'adozione di tali misure, anche con riguardo all'esercizio del potere di disposizione da parte degli organi di vigilanza.
Alle buone prassi sono, inoltre, affiancate le "norme tecniche", definite quali specifiche tecniche, approvate e pubblicate da un'organizzazione internazionale, da un organismo europeo o da un organismo nazionale di normalizzazione, "la cui osservanza non sia obbligatoria" (art. 2, comma 1, lett. u, d.lgs. n. 81/2008).
Nulla di più è, però, chiarito dal legislatore.
La previsione di cui all'art. 302-*bis*, se da un lato costituisce un ulteriore tassello nell'interpretazione dell'esatta natura degli strumenti in esame, dall'altro, a causa della sua ambiguità e lacunosità, lascia trasparire diversi dubbi in proposito.
Dal tenore della norma, che si pone in linea con la stessa nozione di buone prassi (art. 2, comma 1, lett. v), nonché con quella di norme tecniche (art. 2, comma 1, lett. u), si evince, dunque, la non obbligatorietà delle stesse. Ciò, tuttavia, non esclude che da altre e diverse previsioni contenute nel medesimo decreto del 2008 possa, al contrario, desumersi la loro obbligatorietà.
Al di là delle considerazioni svolte nel paragrafo precedente in ordine alle soluzioni validate dalla Commissione consultiva, assumono, in effetti, valore di per

sé vincolante le norme tecniche e le buone prassi, se espressamente richiamate dalla stessa legge.
Il d.lgs. n. 81 rinvia, invero, di frequente alle norme tecniche, le quali sono assimilate alla legge ove, ad esempio, costituiscano il parametro di specificazione tecnica al fine di fornire una adeguata informazione ai lavoratori in merito ai pericoli connessi all'uso di sostanze pericolose, ai sensi dell'art. 36, d.lgs. n. 81[19].
Quanto esattamente alle buone prassi, si può sostenere come diventino, attraverso espliciti richiami del legislatore, parametri di riferimento dell'adempimento dell'obbligo di sicurezza rispetto all'esposizione a determinati rischi.
È, così, ad esempio disposto che il datore di lavoro, con riguardo all'uso delle attrezzature di lavoro, provveda "al fine di assicurarne l'installazione corretta e il buon funzionamento", secondo le indicazioni fornite dalle buone prassi, oltreché dalle pertinenti norme tecniche o dalle linee guida (art. 71, comma 8). Nell'ambito della valutazione dei rischi derivanti da esposizione ad agenti fisici il datore di lavoro dovrà, come precisato, prendere in esame le norme di buona tecnica e le buone prassi "in modo da identificare e adottare le opportune misure di prevenzione e protezione" (art. 181, comma 1); inoltre, ai sensi dell'art. 209, di recente modificato, la valutazione, la misurazione ed il calcolo dell'esposizione dei lavoratori ai campi elettromagnetici devono essere effettuati "tenendo anche conto" delle specifiche buone prassi individuate o emanate dalla Commissione consultiva permanente.
Nelle ipotesi appena descritte, trattandosi di prassi "oggetto di un obbligo", come sottolineato, a fronte di una loro applicazione non corretta "non potrà applicarsi l'art. 302-*bis*", quanto piuttosto la prescrizione obbligatoria di cui all'art. 301, d.lgs. n. 81[20].
Con riguardo al contenuto dell'art. 302-*bis*, l'aspetto che desta maggior interesse e sul quale occorre soffermarsi concerne la mancanza di una esplicita sanzione per l'eventuale mancato rispetto della disposizione impartita dagli organi di vigilanza.
Sicché, rimane indeterminato nella previsione normativa se dalla manifestazione di volontà del datore di lavoro di adottare buone prassi e di richiamarle espressamente in sede ispettiva discenda o meno un obbligo di sottoporsi al giudizio emesso dal personale di vigilanza in merito alla "corretta adozione" delle prassi segnalate: può, cioè, il datore di lavoro sottrarsi a tale potere di disposizione?

19 Le norme tecniche rilevano, inoltre, nell'ambito degli obblighi datoriali, "qualora sia necessario fornire mediante la segnaletica di sicurezza indicazioni relative a situazioni di rischio" non considerate negli allegati di cui al d.lgs. n. 81: anche "in riferimento alle norme di buona tecnica" il datore di lavoro "adotta le misure necessarie secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica" (art. 163, comma 2, d.lgs. n. 81/2008).

20 In tal senso cfr. P. PASCUCCI, A. ANDREANI, *L'estinzione agevolata degli illeciti amministrativi e il potere di disposizione*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2010, *p. 659 ss.*

Pur in mancanza di adeguati chiarimenti rinvenibili nel decreto, si può ritenere che questo controllo, regolato dall'art. 302-*bis* ed esercitabile dagli organi di vigilanza, non può essere ignorato dal datore di lavoro[21].
Più precisamente, trattandosi di disposizioni esecutive paragonabili a quelle già disciplinate dal d.p.r. 19 marzo 1955, n. 520, è opportuno richiamare l'art. 11, comma 2, ivi contenuto, che regolamenta le inosservanze delle disposizioni legittimamente impartite dagli ispettori nell'esercizio delle loro funzioni in materia di sicurezza o igiene del lavoro; il d.p.r. n. 520/1955, che non figura tra le abrogazioni espresse di cui all'art. 304, d.lgs. n. 81/2008, può essere considerato tuttora in vigore, in quanto non abrogato nemmeno implicitamente, bensì, in un certo senso integrato nel citato art. 302-*bis*[22].
In mancanza di una sanzione esplicitamente prevista è, in tal modo, lasciato spazio ad alcuni dubbi interpretativi in ragione dei quali sarebbe quanto mai opportuno un intervento *ex novo* del legislatore, volto, in particolare, a chiarire se le buone prassi siano davvero passibili, come si ritiene, di una successiva vincolante verifica.

4. Alcuni spunti in tema di responsabilità

Come anticipato le buone prassi validate dalla Commissione consultiva permanente, la cui adozione è frutto di una scelta libera e insieme necessitata, possono essere considerate misure per adempiere l'obbligo di sicurezza.
Vale a dire che, laddove esista una soluzione migliorativa delle condizioni di lavoro divenuta pubblica e, dunque, disponibile, non può essere ignorata dal datore di lavoro/debitore di sicurezza; sicché la verifica dell'adempimento dell'obbligo di sicurezza comporta anche la verifica dell'esistenza e dell'adozione di tali strumenti.
È, allora, opportuno prestare attenzione alle conseguenti implicazioni giuridiche legate alla omissione ed anche alla successiva dismissione di tali buone prassi, ossia al delicato profilo della responsabilità datoriale.
Anzitutto, occorre prendere in considerazione le conseguenze del mancato utilizzo da parte del datore di lavoro della prassi conosciuta (o conoscibile) e consona alla peculiare situazione di rischio presente all'interno dell'organizzazione aziendale. Questa circostanza assume, senz'altro, rilevanza ai fini dell'accertamento della responsabilità.
Si deve, in proposito, ancora una volta ricordare l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, ai sensi dell'art. 2087 c.c. "la responsabilità del datore di lavoro va collegata alla violazione degli obblighi di comportamento", che, oltre ad essere impo-

21 Cfr. P. PASCUCCI, A. ANDREANI, *L'estinzione agevolata degli illeciti amministrativi e il potere di disposizione*, cit., *p. 660*.
22 Cfr., in particolare, P. PENNESI, D. PAPA, *Attività di vigilanza e sistema ispettivo*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, *p. 464 ss.*

sti da norme di legge, sono "suggeriti dalle conoscenze sperimentali o tecniche del momento"[23]; dunque, l'osservanza del generico obbligo di sicurezza "impone al datore di lavoro anche l'adozione di misure di sicurezza innominate", ossia appunto di "comportamenti specifici" che, pur non dettati dalla legge o altra fonte equiparata, "trovino comunque riferimento in altre fonti analoghe"[24]. Posto che recentemente la giurisprudenza ha accertato la responsabilità del datore di lavoro attribuendo rilevanza al mancato rispetto delle norme tecniche approvate e divulgate dall'*International Organization for Standardization* (ISO), analoghe considerazioni dovrebbero essere formulate in merito all'omissione delle stesse buone prassi sottoposte alla validazione della Commissione consultiva al fine della loro diffusione[25].
A maggior ragione assume significato l'eventuale dismissione della buona prassi in precedenza adottata: la responsabilità del debitore di sicurezza non può, infatti, essere esclusa nell'ipotesi in cui si verifichi un infortunio sul lavoro causalmente legato alla regola cautelare omessa.
V'è, infine, da considerare che l'adozione di soluzioni (organizzative, procedurali o tecniche) volte a perfezionare il sistema di sicurezza in azienda può incidere sull'assolvimento dell'onere probatorio da parte del datore di lavoro, divenendo elemento di ausilio nel fornire la prova di "aver fatto tutto il possibile per evitare il danno" ovvero di "aver adottato tutte le cautele necessarie per impedire il verificarsi del danno medesimo"[26].
Conseguentemente, nel caso in cui si verifichi un infortunio sul lavoro e sia stata fornita la prova da parte del lavoratore del nesso di causalità fra l'esistenza del danno e la nocività dell'ambiente di lavoro, il datore di lavoro che abbia utilizzato una buona ed appropriata prassi potrà più agevolmente dimostrare di aver assolto al dovere di sicurezza.

5. Conclusioni

Si può, conclusivamente, sottolineare che il d.lgs. n. 81/2008, soprattutto se comparato con la disciplina dettata in materia in altri ordinamenti europei, ha conferito molto rilievo alle misure migliorative dei livelli di sicurezza nell'ambiente di lavoro.
Come anticipato, invero, non mancano i profili problematici legati in particolare all'esatta interpretazione della definizione normativa di buone prassi, al ruolo degli organismi di vigilanza sul tema, nonché alla responsabilità che consegue al mancato utilizzo di questi strumenti.

23 In tal senso cfr., ad esempio, Cass., sez. lav., 23 luglio 2004, n. 13887, in *De Jure*.
24 Cass., sez. lav., 30 giugno 2016, n. 13465, in *De Jure.*
25 Cass., sez. lav., 30 giugno 2016, n. 13465, cit.
26 Cass., sez. lav., 4 febbraio 2016, n. 2209, in *De Jure*; Cass., sez. lav., 17 febbraio 2009, n. 3788, in *De Jure*.

Nei dieci anni dall'emanazione del decreto del 2008 le prassi ulteriori ed aggiuntive di prevenzione dei rischi sembrano caratterizzare sempre di più le scelte organizzative del datore di lavoro, con l'obiettivo del perseguimento della massima sicurezza possibile.
Tuttavia ancora poche risultano le soluzioni validate dalla Commissione consultiva permanente, che, in quanto pubbliche e disponibili sul mercato, divengono con ogni probabilità non più trascurabili al fine dell'adempimento dell'obbligo di sicurezza. Da questo punto di vista, l'auspicio è quello della tempestiva ripresa dell'attività di validazione verso la divulgazione di una cospicua casistica di riferimento.
Le esigenze di sicurezza devono, in sostanza, trovare sempre una risposta, pur nella scelta della prassi più consona al problema che si è manifestato: ecco, quindi, che la volontarietà si coniuga con la necessità della soluzione più appropriata a garanzia dell'effettività della tutela nell'ambiente di lavoro[27].
Come, del resto, affermato nel parere del Consiglio di Stato del 4 aprile 2005 sullo schema di decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, di attuazione della legge delega n. 229/2003[28], è necessario assicurare che "in sede interpretativa e applicativa" l'osservanza delle buone prassi, nonché delle norme di buona tecnica, sia intesa come "una delle forme di attuazione dell'art. 2087 del codice civile, senza esaurirne la portata precettiva".
Non v'è dubbio che il miglioramento delle condizioni di lavoro e l'aggiornamento continuo imposto al datore di lavoro sono spesso evocati nel decreto n. 81, ove la "prevenzione" è definita, in ossequio all'art. 2087 c.c., quale "complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica" (art. 2, comma 1, lett. n).
L'innovazione tecnologica incide, infatti, notevolmente sull'adempimento del dovere di sicurezza, ed è perseguibile più facilmente per mezzo di strumenti specifici e soluzioni *ad hoc*; misure grazie alle quali realizzare l'integrazione dell'obbligo di sicurezza.

RIASSUNTO

Il saggio prende in esame le "buone prassi" disciplinate nel d.lgs. n. 81/2008 e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro attraverso la

27 Si interroga sulla piena attuazione del principio di effettività della tutela a dieci anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008 L. LA PECCERELLA, *Introduzione*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2017, n. 2.

28 In proposito cfr. M. RICCI, *Ambiente di lavoro e responsabilità sociale d'impresa*, in L. MONTUSCHI, P. TULLINI (a cura di), *Lavoro e responsabilità sociale dell'impresa*, Zanichelli, Bologna, 2006, *p. 55*.

riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro. A dieci anni dall'entrata in vigore del decreto del 2008, l'attenzione è, in particolare, rivolta alla diffusione di tali strumenti, all'esatta interpretazione della definizione normativa ed alle implicazioni dal punto di vista giuridico in ordine alla loro validazione ad opera della Commissione consultiva permanente. Tra i profili problematici sul tema, la riflessione concerne, inoltre, la valenza del "potere di disposizione" esercitato dagli organismi di vigilanza (ai sensi dell'art. 302-*bis*), in considerazione dell'assenza di una esplicita sanzione per l'eventuale mancato rispetto da parte del datore di lavoro della disposizione impartita.
Le considerazioni finali sono dedicate alle implicazioni giuridiche legate alla omissione ed anche alla successiva dismissione di tali buone prassi, ossia al delicato profilo della responsabilità datoriale.

SUMMARY

The essay examines the "good practices" regulated by the Legislative Decree n. 81/2008 and aimed to promote health and safety at work through the reduction of risks and the improvement of working conditions. After ten years of the entry into force of the Decree n. 81, the focus is, in particular, on the dissemination of these tools, on the precise interpretation of the legislative definition and on the implications, from the legal point of view, of the validation by the Permanent Consultative Commission. Among the problematic aspects of this issue, the reflection concerns, moreover, the value of the "power of disposal" exercised by the supervisory bodies (art. 302-bis), in consideration that there is no explicit sanction for the possible infringement of the provision by the employer.
The final considerations are devoted to the legal implications linked to the omission and the subsequent disposal of such good practices, ie to the delicate profile of the employer's responsibility.

LA REVISIONE DELLA RENDITA DA INFORTUNIO SUL LAVORO O MALATTIA PROFESSIONALE. INTERVENTI ADEGUATORI DELLA GIURISPRUDENZA E CERTEZZA DEL DIRITTO

L. LA PECCERELLA*, L. PUGLISI**

SOMMARIO

1. Il fondamento costituzionale del regime di revisione delle rendite da infortunio sul lavoro o malattia professionale. - **2.** La giurisprudenza evolutiva e l'attenuazione degli effetti della presunzione assoluta di stabilizzazione dei postumi. - **3.** Il superamento dei limiti temporali di revisionabilità delle rendite. Criticità di ordine sistematico e disallineamenti tra realtà fenomenica e realtà giuridica. - ***3.1.*** La così detta nuova malattia. - **4.** Conclusioni.

1. Il fondamento costituzionale del regime di revisione delle rendite da infortunio sul lavoro o malattia professionale

La misura delle rendite vitalizie costituite a seguito di infortunio sul lavoro o di malattia professionale può essere rivista, nel tempo, per adeguarla alle variazioni, in *melius* o in *peius*, delle condizioni fisiche dell'infortunato o tecnopatico.
Il regime di revisione delle rendite, disciplinato dagli articoli 83 e 137 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, costituisce attuazione del principio dettato dall'articolo 38, comma 2, della Costituzione, ai cui sensi "*I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio…(omissis)*".
Giustappunto al fine di evitare che i mezzi garantiti dalla rendita vitalizia possano divenire sproporzionati, per eccesso o per difetto, rispetto alle esigenze di vita, mutate per il variare nel tempo delle condizioni psicofisiche del lavoratore, è prevista la possibilità della revisione, che consente di adeguare la rendita alle suddette variazioni.
I sopra citati articoli 83 e 137, peraltro, prevedono un limite massimo di tempo,

* Direttore responsabile di questa Rivista.
** Avvocatura generale Inail.

di dieci anni per gli infortuni e quindici per le malattie professionali, decorso il quale i postumi dell'evento lesivo si presumono *iuris et de iure* stabilizzati.
La presunzione assoluta di cui sopra è stata posta dal legislatore in considerazione della necessità della prevedibilità dei costi della gestione, finalizzata a garantirne la sostenibilità finanziaria, e a dare certezza al lavoratore in ordine alla intangibilità della fonte di sostentamento. Per altro verso, il principio di stabilizzazione dei postumi risponde all'esigenza di evitare un defatigante e indefinito perpetuarsi di accertamenti medico-legali e di procedimenti amministrativi e giudiziari aventi ad oggetto variazioni delle condizioni fisiche avveratesi ad una distanza di tempo dall'evento lesivo tale da rendere quanto meno incerto il nesso causale con lo stesso.
Non si può certo escludere che la presunzione legale possa essere smentita dalla realtà fenomenica e che peggioramenti o miglioramenti possano, sia pure non di norma, verificarsi fattualmente oltre i termini legislativamente fissati.
In questo caso, come d'altro canto può avvenire in tutte le fattispecie per le quali trova applicazione una presunzione assoluta, viene a determinarsi un disallineamento tra realtà fenomenica e realtà giuridica.
La Corte Costituzionale, peraltro, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'articolo 83 sopra citato, ha affermato che la previsione ivi contenuta che le condizioni richieste per la revisione della rendita debbano verificarsi entro un dato periodo di tempo, rientra nei modi legittimi di esercizio della funzione legislativa. I giudici delle leggi hanno altresì precisato che "*la fissazione di quel tempo in dieci anni dalla costituzione della rendita e non in un periodo diverso, non costituisce il risultato di una mera scelta, arbitraria o ingiustificata; oltre che rispondere al bisogno di certezza dei rapporti giuridici, ha riscontro nel dato, di rilievo sanitario e statistico, secondo cui, nella grande maggioranza dei casi, entro il decennio dalla costituzione della rendita, le condizioni dell'infortunato si stabilizzano e la misura dell'inabilità raggiunge il più alto livello*"[1].
Successivamente, nel pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale degli art. 83 e 137 del d.p.r. n. 1124 del 1965 nella parte in cui prevedono, ai fini della domanda di revisione della rendita di inabilità due diversi termini (10 anni dalla costituzione della rendita per gli infortuni e 15 per le malattie professionali), la Corte ha affermato che "*finché le acquisizioni della osservazione scientifica sull'id quod plerumque accidit in materia di invalidità da infortunio e da malattia professionale resteranno invariate, la diversità dei due termini temporali non sarà censurabile né sotto il profilo della irrazionale disparità di trattamento, in violazione dei principi di ragionevolezza e di quello di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, né sotto quello della incongrua attuazione legislativa del precetto di cui all'art. 38 della Costituzione*" [2].

1 Corte Costituzionale, sentenza del 26 aprile 1971, n. 80.
2 Corte Costituzionale, sentenza del 17 giugno 1987, n. 228.

I principi sopra riportati sono stati ribaditi dai giudici delle leggi con la sentenza del 18 luglio 1991, n. 358.

2. La giurisprudenza evolutiva e l'attenuazione degli effetti della presunzione assoluta di stabilizzazione dei postumi.

I limiti posti dalla presunzione assoluta di stabilizzazione dei postumi allo scadere del termine legislativamente fissato sono stati almeno in parte attenuati grazie alla giurisprudenza evolutiva formatasi negli oltre cinquanta anni di vigenza del d.p.r. n. 1124 del 1965.
La letterale formulazione degli articoli 83 e 137 ha consentito di dare ampio spazio alla interpretazione teleologica delle predette disposizioni, senza travalicare il limite posto dall'articolo 12 delle preleggi con riferimento al "*significato proprio delle parole secondo la connessione di esse*".
Al fine di garantire maggiori certezze al reddituario, evitando che il termine di consolidamento della misura della prestazione vitalizia potesse essere differito in conseguenza del protrarsi della durata del procedimento amministrativo di accertamento del diritto, la Corte di Cassazione ha affermato che la locuzione "*data di costituzione della rendita*", con la quale sia l'articolo 83 che l'articolo 137 del d.p.r. n. 1124 del 1965 indicano il *dies a quo* di decorrenza di detto termine, non deve essere intesa come data dell'atto formale che costituisce il diritto, atto che ha natura meramente dichiarativa e risulta fissato casualmente in relazione alle vicende della sua formazione per via amministrativa o giudiziale, ma coincide con la data dalla quale il diritto stesso decorre[3].
Nello stesso solco si inseriscono le decisioni con le quali la Suprema Corte ha posto un argine alla possibilità di rivedere la misura della rendita già consolidata in occasione della costituzione della rendita unica, di cui all'articolo 80 del d.p.r. n. 1124 del 1965, a seguito del verificarsi di un nuovo evento lesivo.
In proposito, infatti, la Cassazione ha affermato che "*In tema di revisione della rendita unica da infortunio sul lavoro, è consentito procedere a nuova valutazione medico legale del risultato inabilitante complessivo, che può essere accertato anche in misura inferiore a quello provocato dall'infortunio i cui postumi sono consolidati, purché la rendita complessiva da erogare non sia inferiore a quella precedentemente consolidata*."[4].
Allo stesso principio di tutela dell'affidamento del reddituario in ordine al consolidamento della misura della prestazione economica è ispirata la sentenza con la quale le Sezioni Unite hanno risolto il contrasto formatosi all'interno della

3 Cass., sez. Lav., 16 agosto 2000, n. 10858; 7 aprile 2004, n. 6831; 4 aprile 2005, n. 6932; 14 agosto 2004, n. 15872; 28 agosto 2008, n. 21798.
4 Per tutte, Cass., sez. un., 25 marzo 2005, n. 6403.

sezione lavoro della Corte circa l'individuazione del termine entro il quale può procedersi a revisione della rendita unica costituita a seguito di eventi lesivi policroni di diversa natura e quindi soggetti a diversi termini revisionali. Il contrasto è stato risolto affermando che il termine applicabile è quello proprio della componente della complessiva inabilità alla quale è riferita la accertata variazione delle condizioni psicofisiche dell'assistito[5]. Non sembra privo di rilevanza sottolineare che, nel caso di specie, è stato accolto il ricorso dell'assicurato il quale aveva dedotto che l'Inail non avrebbe potuto disporre la revisione della rendita unificata di cui era titolare per un infortunio ed una successiva malattia professionale in quanto l'accertato miglioramento era riferito ai postumi dell'infortunio sul lavoro, sicché trovava applicazione il termine di dieci anni, ormai decorso al momento del miglioramento, e non già quello di quindici anni, riferito al secondo evento lesivo.

I possibili disallineamenti tra realtà giuridica e realtà fenomenica connessi alla presunzione assoluta di cui agli articoli 83 e 137 del d.p.r. n. 1124 del 1965, sono stati limitati dalla Corte di Cassazione e dalle circolari interpretative dell'Inail, circoscrivendo l'ambito di applicazione dei citati articoli. I giudici di legittimità hanno, infatti, affermato che "*l'assegno per l'assistenza personale continuativa, previsto dagli art. 66 n. 3 e 76 d.p.r. 30 giugno 1965 n. 1124 per i casi di invalidità permanente assoluta, conseguente a menomazioni elencate nella tabella all. 3, nei quali sia indispensabile l'assistenza predetta, ha carattere autonomo rispetto alla rendita per inabilità permanente prevista al n. 2, cit. art. 76, e quindi per l'accertamento della richiesta invalidità non trovano applicazione i limiti previsti dalla disciplina della revisione della rendita, ma non di meno opera il regime della prescrittibilità previsto dall'art. 112 del cit. d.p.r. n. 1124 del 1965*"[6].

L'Inail, per parte sua, ha adottato una interpretazione secondo la quale la presunzione assoluta *de qua* trova applicazione soltanto per quanto riguarda la misura della rendita di inabilità, sicché le variazioni delle condizioni psicofisiche del soggetto infortunato o tecnopatico verificatesi dopo la scadenza dei termini revisionali, se non possono essere prese in considerazione ai fini della misura della rendita, sono rilevabili e rilevanti ai fini dell'erogazione delle altre prestazioni, quali le prestazioni sanitarie integrative dei livelli essenziali di assistenza, l'assistenza protesica, gli interventi per il reinserimento sociale e lavorativo dei disabili da lavoro.

5 Cassazione civile, sez. un., 25 marzo 2005, n. 6402.
6 Cassazione civile, sez. lav. 29 maggio 1991 n. 6069; 2 dicembre 1998, n. 12215.

3. Il superamento dei limiti temporali di revisionabilità delle rendite. Criticità di ordine sistematico e disallineamenti tra realtà fenomenica e realtà giuridica

3.1 La così detta nuova malattia

In direzione opposta a quella di contenimento del disallineamento tra realtà fenomenica e realtà giuridica si è orientata la Corte Costituzionale nel pronunciarsi sulla legittimità dell'articolo 137 del d.p.r. n. 1124 del 1965.
Il dubbio di legittimità costituzionale prospettato dal giudice rimettente riguardava fondamentalmente la presunzione *juris et de jure* di consolidamento dei postumi alla scadenza del quindicennio, nel caso di protrazione dell'esposizione a rischio morbigeno, dopo la costituzione della rendita, che sia stata causa di aggravamento verificatosi dopo la predetta scadenza.
I giudici della Consulta hanno risolto la questione di legittimità sottoposta al loro vaglio facendo ricorso ad una pronuncia interpretativa di rigetto. La Consulta, infatti, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.137 t.u. e ha dirottato la soluzione sull'art. 80 t.u., affermando che un aggravamento delle condizioni fisiche conseguente alla prosecuzione dell'esposizione allo stesso agente patogeno che è stato causa della malattia professionale già riconosciuta, non costituisce aggravamento, se verificatosi dopo la scadenza del quindicennio decorrente dalla costituzione della rendita, bensì "nuova malattia", in relazione alla quale può trovare applicazione il disposto del sopra citato art.80, ai cui sensi, nel caso in cui il soggetto già titolare di una rendita sia colpito da un nuovo evento lesivo, si procede alla costituzione di un'unica rendita in base al grado complessivo di riduzione dell'attitudine al lavoro o di menomazione dell'integrità psicofisica[7].
La pronuncia dei giudici delle leggi si fonda, quindi, sulla introduzione nella realtà giuridica di una definizione della "nuova malattia" in aperto contrasto con la realtà fenomenica e con la scienza medica.
L'esposizione allo stesso agente patogeno che incida sullo stesso quadro patologico che ha dato luogo al riconoscimento della malattia professionale, infatti, non può che essere causa di aggravamento di detta malattia già indennizzata, sia pure in misura ragguagliata ad un grado di inabilità inferiore a quello conseguito al protrarsi dell'esposizione all'agente patogeno.
Il patente contrasto tra realtà giuridica e realtà fenomenica appare ancora più evidente sol che si consideri che, secondo quanto statuito dai giudici delle leggi, le variazioni del quadro patologico intervenute nell'ambito dei termini di cui all'art. 137 t.u., pur quando causalmente riconducibili al protrarsi dell'esposizione a rischio oltre la data di costituzione della rendita, costituiscono aggravamen-

7 Corte Costituzionale, 12 febbraio 2010, n. 46.

to della malattia che ha dato luogo a detta costituzione. Le predette variazioni, invece, qualora intervengano oltre il termine quindicennale, anche quando riconducibili allo stesso quadro eziopatogenetico che ha determinato quelle intervenute prima della scadenza del termine, mutano natura giuridica rispetto a queste ultime e si trasformano in "nuova malattia", pur in assenza di un qualsivoglia riscontro fattuale e giuridico che possa giustificare detta radicale trasformazione.
È anche a dirsi che la soluzione adottata dalla Consulta rischia di non garantire sempre e comunque l'indennizzabilità degli aggravamenti della patologia verificatisi oltre la scadenza del termine di quindici anni, anche se dovuti alla protrazione dell'esposizione al rischio patogeno oltre la data di costituzione della rendita.
Qualora si accerti la sopravvenienza della c.d. "nuova malattia", infatti, la stessa sarà suscettibile di unificazione con la rendita precedentemente costituita soltanto se ambedue le patologie ricadono sotto lo stesso regime.
I postumi della "nuova malattia", in questo caso, sarebbero indennizzabili, in sede di unificazione, purché pari o superiori all'uno per cento.
Diversamente deve opinarsi, invece, quando le due patologie ricadono sotto diversi regimi, atteso che, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, in questo caso non è possibile procedere alla valutazione complessiva dei postumi.
L'impossibilità della unificazione dei postumi di eventi lesivi ricadenti sotto diversi regimi è stata giudicata costituzionalmente legittima dai giudici delle leggi, che così si sono pronunciati: "*la separata considerazione degli eventi lesivi ricadenti sotto la disciplina dell'art. 13, rispetto a quelli pregressi, costituisce una logica conseguenza di una razionale scelta discrezionale del legislatore, nel pieno rispetto degli artt. 76, 3 e 38 Cost., fondata sull'obiettiva differenza dei parametri valutativi e delle conseguenze indennizzabili ed articolata in modo tale da non lasciare, nell'ambito di ciascuno dei diversi regimi, alcun vuoto di tutela*"**8**.
Ne consegue che, nella fattispecie sopra delineata, la "nuova malattia" rimarrà priva di tutela se il grado di menomazione dell'integrità psicofisica non sia almeno pari al 6%.
Altri effetti distorsivi dell'inquadramento delle variazioni dei postumi nella categoria giuridica dell'aggravamento, se verificatesi entro i quindici anni dalla data di costituzione della rendita, o in quella della "nuova malattia", se verificatesi dopo la scadenza del suddetto termine, potrebbero derivare dalla disposizione di cu all'ultimo comma dell'articolo 137 del d.p.r. n. 1124 del 1965, ai cui sensi la domanda di revisione deve essere proposta, a pena di decadenza, non oltre un anno dalla scadenza del termine di quindici anni.
L'aggravamento, verificatosi entro i quindici anni, ma denunciato dopo il decorso del termine annale di decadenza, non potrà, pertanto, essere valutato ai fini

8 Corte Costituzionale, 12 febbraio 2010, n. 46.

della revisione della rendita né potrà essere riconosciuto come "nuova malattia", nel senso indicato dalla Consulta.
Nell'evidenziare le criticità conseguenti alla sentenza 12 febbraio 2010, n. 46, non si vuol certo affermare che la questione posta all'attenzione della Corte Costituzionale non fosse meritevole di tutela, ma si vuole sommessamente rappresentare che una soluzione più coerente con la realtà fenomenica e con gli aspetti sistematici della tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali avrebbe potuto essere indicata invece che con una sentenza interpretativa di rigetto, come avvenuto, con una decisione "additiva", cioè con una sentenza dichiarativa dell'incostituzionalità della norma scrutinata «nella parte in cui non prevede…».
Quali siano le condizioni e i limiti entro il cui perimetro possano essere adottate siffatte decisioni, senza incorrere nel divieto di sostituirsi al legislatore nelle scelte discrezionali che solo a lui competono, è stato indicato dalla Consulta, laddove ha affermato che « *Posta di fronte a un vulnus costituzionale, non sanabile in via interpretativa - tanto più se attinente a diritti fondamentali - la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio: e ciò, indipendentemente dal fatto che la lesione dipenda da quello che la norma prevede o, al contrario, da quanto la norma ... omette di prevedere*"[9].
Da molti decenni la Consulta fa ricorso a questo tipo di decisioni per risolvere questioni di legittimità costituzionale afferenti alle più diverse materie[10] e continua a avvalersene tuttora, come reso evidente dalla sentenza del 5 luglio 2018, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui, in seguito alla nuova contestazione di una circostanza aggravante, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova.
Con specifico riferimento alla materia delle malattie professionali, la Corte Costituzionale ha risolto la questione di legittimità dell'articolo 3 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, proprio adottando una decisione "additiva".
Con la sentenza del 18 febbraio 1988, n. 179, la Consulta dichiarò costituzionalmente illegittimo il sopra citato art. 3, comma 1, "*nella parte in cui non prevede che l'assicurazione contro le malattie professionali nell'industria è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle allegate concernenti le dette malattie e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse, purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro*".
La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 137 scrutinata dalla Corte e decisa con la sentenza 12 febbraio 2010, n. 46, presentava tutte le caratteristiche che avrebbero giustificato l'adozione di una decisione "additiva".

9 Corte Costituzionale, 7 aprile 2011, n. 113.
10 Fra le tante, Corte Costituzionale, 16 dicembre 1970, n. 190, in materia di procedura penale; 22 dicembre 1980, n. 189 , in materia di diritto del lavoro; 17 maggio 1978, n. 68, in materia di referendum.

Il diritto oggetto del giudizio, infatti, è senza dubbio un diritto fondamentale di rango costituzionale ed è evidente il *vulnus* di una disposizione che si limita ad individuare soltanto la data di costituzione della rendita quale *dies a quo* di scadenza del termine di consolidamento dei postumi, per presunzione assoluta, omettendo di prevedere che detto *dies a quo*, in caso di prosecuzione dell'esposizione all'agente patogeno anche dopo la costituzione della rendita, debba decorrere dalla data di cessazione di detta esposizione. È evidente, infatti, l'irragionevolezza di tale omissione, in quanto, per effetto della stessa il termine alla cui scadenza i postumi si considerano consolidati per presunzione *iuris et de iure* inizia a decorrere mentre il processo eziopatogenetico della malattia è ancora in atto e l'efficacia causale dell'agente patogeno è ancora in fase attiva per il protrarsi dell'esposizione all'agente stesso.
La Consulta, pertanto, ben avrebbe potuto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 137 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, nella parte in cui non prevede che la revisione della rendita può essere richiesta per modificazioni avvenute dopo la scadenza del termine di quindici anni dalla data di costituzione della rendita, ma entro i quindici anni dalla data di cessazione dell'esposizione all'agente patogeno.
La soluzione sopra prospettata avrebbe comunque garantito la cristallizzazione della rendita in favore dell'assistito, allo scadere dei quindici anni dalla costituzione della stessa, risultando inibita all'Inail la possibilità di disporre la revisione per mutamenti intervenuti dopo lo scadere di detto termine, contemporaneamente garantendo all'assistito stesso la possibilità di richiedere la revisione per aggravamenti verificatisi dopo la scadenza dopo detta scadenza, purché entro i quindici anni dalla data di cessazione dell'esposizione all'agente patogeno che ha causato la malattia.

3.2 Il così detto nuovo infortunio

Una fattispecie in cui ancor più evidente è il disallineamento tra realtà giuridica e realtà fenomenica che la presunzione assoluta di consolidamento dei postumi può determinare è stata esaminata e decisa dalla Corte di Cassazione.
In questo caso, si trattava di un lavoratore che, in conseguenza di un infortunio sui lavoro occorsogli il 23 dicembre 1994, che aveva causato lo schiacciamento del ginocchio destro con frattura del condilo femorale esterno, era titolare di rendita ragguagliata all'11%, costituita con decorrenza dal 28 marzo 1995.
Il lavoratore, dopo una diagnosi di artrodesi ginocchio destro con sepsi e dolori non più tollerabili, nel maggio del 2010, ben dopo la scadenza del termine decennale di cui all'articolo 83 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, decorso il quale gli aggravamenti dell'infortunio non possono assumere rilevanza giuridica, veniva sottoposto ad amputazione della coscia destra.

Si tratta di una situazione di palese e grave iniquità sostanziale degli effetti determinati dalla presunzione assoluta di stabilizzazione dei postumi.
In tale situazione, la Corte di Cassazione avrebbe potuto sollevare la questione di legittimità costituzionale del citato articolo 83, essendo evidente la gravità del *vulnus* di un diritto costituzionalmente protetto.
In questo caso, peraltro, la Consulta non avrebbe potuto risolvere la questione di legittimità ricorrendo a una decisione "additiva" perché la colmatura dell'omissione di cui all'articolo 83 avrebbe richiesto di dettare una disciplina di dettaglio, con indicazioni di limiti e condizioni per il superamento della preclusione derivante dalla presunzione assoluta di stabilizzazione dei postumi, con una non consentita intrusione dei giudici delle leggi in scelte discrezionali rimesse alla competenza esclusiva del legislatore.
La Corte di Cassazione, peraltro, ha ritenuto di poter risolvere la problematica sottoposta al suo giudizio sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata degli articoli 80 e 83 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124.
I giudici di legittimità hanno, quindi, deciso la controversia affermando il seguente principio di diritto: "*il termine per l'esercizio del diritto alla revisione della rendita INAIL stabilito dal d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 83, si riferisce esclusivamente all'eventuale aggravamento ed alla consequenziale inabilità derivante dalla naturale evoluzione dell'originario stato morboso, mentre, allorché il maggior grado di inabilità dipenda da una concausa sopravvenuta, sempre necessariamente originata dalla lesione generata dallo stesso infortunio, deve trovare applicazione la disciplina dettata dall'art. 80 del citato decreto.*"**11**.
Nella parte motiva della sentenza, la Corte di Cassazione richiama la decisione interpretativa della Corte Costituzionale, di cui si è detto nel precedente paragrafo, sulla legittimità costituzionale dell'articolo 137 e sulla riconducibilità dell'aggravamento verificatosi dopo la scadenza del termine di consolidamento al disposto dell'articolo 80, *sub specie* di "nuova malattia".
Si legge ancora, nel prosieguo della motivazione, che "*per evidente coerenza sistematica il medesimo principio deve trovare applicazione anche nell'ambito, contiguo rispetto a quello dell'evoluzione in peius della malattia professionale, delle proiezioni temporali dei danni derivati da infortunio, tenendo conto che seppure tra aggravamento dei postumi da infortunio ed aggravamento delle malattie professionali il discrimine è rappresentato dalla certezza del dies per la causa violenta uno actu dell'infortunio a fronte del carattere subdolo dell'evoluzione lenta della malattia (Corte cost. n. 351/1991), non vi è dubbio che tale differenza se può giustificare una diversa durata dell'intervallo temporale al cui interno può trovare conferma la presunzione di stabilizzazione dei postumi, non potrebbe di certo giustificare una soluzione interpretativa che obbligasse a sussumere nell'area di operatività dell'art. 83 d.p.r.*

11 Cassazione civile, sez. lav., 17 gennaio 2018, n. 1048.

n. 1124/1965 anche il peggioramento delle condizioni di inabilità dovuto, non alla naturale evoluzione del processo morboso seguente all'infortunio, ma ad una concausa sopravvenuta originata pur sempre dall'infortunio oggetto di indennizzo.".
Al riguardo non si può fare a meno di notare che proprio la differenza del meccanismo causale tra infortunio sul lavoro, caratterizzato dalla causa violenta concentrata nel tempo, e malattia professionale, caratterizzata dall'azione lenta e prolungata nel tempo dell'agente patogeno non consente alcuna assimilazione delle due fattispecie e che proprio esigenze di coerenza sistematica si oppongono alla estensione agli infortuni sul lavoro del sillogismo interpretativo sviluppato dalla Consulta con riguardo alle malattie professionali.
Si sono evidenziate nel precedente paragrafo le ragioni per le quali la "nuova malattia", per come delineata dalla Corte Costituzionale, non soltanto si pone in contrasto con la realtà fenomenica e con la scienza medica, ma costituisce una forzatura sul piano sistematico.
Tuttavia, nel caso delle malattie professionali, si è, quanto meno, in presenza di una continuazione dell'esposizione all'agente patogeno, e quindi del dispiegamento della sua efficacia genetica sulla patologia anche dopo che i postumi permanenti abbiano raggiunto il minimo indennizzabile, dando luogo alla costituzione della rendita.
Gli infortuni sul lavoro, invece, per come definiti dall'articolo 2 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, sono originati da una causa violenta, cioè istantanea e con effetti lesivi immediati, in occasione di lavoro.
Ricondurre nell'ambito di applicazione dell'articolo 80 del sopra citato d.p.r. una concausa sopravvenuta originata comunque dall'infortunio oggetto di indennizzo costituisce una aperta e conclamata violazione dei citati articoli 2 e 80.
Il primo comma dell'articolo 80, infatti, così recita: "*Nel caso in cui il titolare di una rendita, corrisposta a norma del presente titolo, sia colpito da un nuovo infortunio indennizzabile con una rendita di inabilità, si procede alla costituzione di un'unica rendita in base al grado di riduzione complessiva dell'attitudine al lavoro causata dalle lesioni determinate dal precedente o dai precedenti infortuni e dal nuovo*…".
La letterale formulazione della disposizione rende evidente che l'indefettibile presupposto per la sua applicazione è costituito dal verificarsi, dopo il primo infortunio sul lavoro, di un nuovo evento lesivo che sia qualificabile come infortunio sul lavoro. La locuzione "nuovo infortunio indennizzabile" è chiara e univoca e non lascia spazi a integrazioni da parte dell'interprete, soprattutto laddove si consideri che, per inconfutabili ragioni di coerenza sistematica, il termine "infortunio" contenuto nell'articolo 80 non può che fare riferimento alla definizione recata dall'articolo 2.
Orbene, l'articolo 2 definisce come eventi indennizzabili ".. *tutti i casi di infortunio avvenuti per causa violenta in occasione di lavoro*..".
Non si vede come si possa affermare che una complicanza nell'evoluzione del

processo patologico innescato dall'originario infortunio possa a sua volta costituire un "nuovo infortunio" in assenza della "causa violenta in occasione di lavoro", senza incorrere nella aperta violazione del dettato legislativo.
Ad avviso di chi scrive, la Corte di Cassazione, nel lodevole intento di porre rimedio ad una sostanziale iniquità, ha fatto ricorso ad una interpretazione evolutiva, obliterando, però, il criterio ermeneutico sistematico, che impone di interpretare una norma tenendo conto del complessivo contesto in cui è inserita, e travalicando il limite posto dall'articolo 12 delle preleggi con riferimento al "significato proprio delle parole secondo la connessione di esse".

4. Conclusioni

Le criticità sottolineate nei precedenti paragrafi rendono evidente, ad avviso di chi scrive, che l'interpretazione evolutiva del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, finalizzata ad adeguarne il dettato ai mutamenti intervenuti negli oltre cinquanta anni decorsi dalla sua entrata in vigore e alla interpretazione costituzionale evolutiva in tale arco di tempo sviluppatasi, abbia ormai raggiunto il limite massimo di tensione.
Appare, quindi, indifferibile un intervento del legislatore, che, nel rispetto dei principi di fondo, di diretta derivazione costituzionale, che sottostanno alla disciplina della tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, aggiorni la letterale formulazione delle disposizioni.
In mancanza di tale intervento, si rischia di dare sempre più spazio al soggettivismo interpretativo che, con le sue forzature, se consente di realizzare la giustizia sostanziale della fattispecie decisa, per altro verso produce, come effetto collaterale la progressiva rarefazione della certezza del diritto.

RIASSUNTO

Gli Autori, dopo un *excursus* sul fondamento costituzionale del regime di revisione delle rendite, nonché sulla giurisprudenza evolutiva volta ad attenuare gli effetti della presunzione assoluta di stabilizzazione dei postumi allo scadere del termine quindicennale e decennale previsto dagli artt. 83 e 137 t.u. 1124/65, esaminano alcune problematiche connesse al superamento in via interpretativa dei limiti temporali di revisionabilità, individuano criticità di ordine sistematico e disallineamenti tra realtà fenomenica e realtà giuridica e offrono alcune considerazioni in ordine all'indifferibilità di un intervento legislativo che aggiorni la letterale formulazione delle disposizioni.

SUMMARY

After an *excursus* on the constitutional foundation of the income review regime, as well as on the evolutionary law aimed at mitigating the effects of absolute presumption of stabilisation of the sequelae after the fifteen-year and ten-year period established under Articles 83 and 137 of the Consolidated Text 1124/1965, the Authors examine certain issues related to overcoming, by way of interpretation, the time limits for review, identify systematic issues and misalignments between phenomenal reality and legal reality and offer some considerations on the urgent need for legislative action to update the wording of the provisions.

BREVI RIFLESSIONI IN ORDINE ALLA CONFIGURABILITÀ DEL REATO DI CUI ALL'ART. 314 C.P. NELL'OPERATO DEL DIPENDENTE CHE, ATTRAVERSO L'UTILIZZO DELLA PROCEDURA ISTITUZIONALE, DISTRAE A PROPRIO FAVORE SOMME DELL'AMMINISTRAZIONE

SALVATORE CACIOPPO*

Una recente sentenza emessa dal Tribunale penale di Trapani[1] in composizione collegiale, offre lo spunto per alcune riflessioni in ordine alla differenze del reato di cui all'art. 314 CP, rispetto a quelli previsti dagli artt. 640 comma 2 n. 1 o 640 ter CP, in relazione al comportamento posto in essere da un dipendente dell'Istituto che si appropri di importi dell'Ente.
Ovviamente, l'individuazione dell'una, anzichè delle altre ipotesi delittuose non avrebbe rilevanza soltanto in termini di configurabilità in astratto della fattispecie di reato, ma soprattutto relativamente al trattamento sanzionatorio previsto per le due distinte figure.
Infatti, la riconduzione del comportamento posto in essere al reato di cui all'art. 314 CP comporterebbe l'assoggettabilità del dipendente alla più grave sanzione della pena compresa fra anni quattro ed anni dieci e mesi sei di reclusione, senza considerare l'eventuale applicazione delle circostanze aggravanti, mentre l'inquadramento nell'ambito di applicazione dell'art. 640 comma 2 n. 1 CP determinerebbe la più mite sanzione edittale prevista fra un minimo di anni uno ed un massimo di anni cinque di reclusione.
Al fine del corretto inquadramento della fattispecie di reato, è indispensabile riassumere, in estrema sintesi, i fatti all'origine del procedimento penale.
Nell'ambito dell'attività di controllo gestionale svolta dalla Direzione di Sede, si accertava che un dipendente dell'Istituto, addetto all'Area Lavoratori, aveva posto in essere comportamenti volti a percepire illecitamente somme a titolo di danno biologico o di indennità per inabilità temporanea assoluta, utilizzando alternativamente due sistemi:

- il primo, attraverso la creazione di false identità di soggetti, apparentemente destinatari di prestazioni Inail, in quanto vittime di inesistenti infortuni sul lavoro;

* Inail, Coordinatore reggente Avvocatura regionale Sicilia.
1 Sentenza del 29 novembre 2017/15 febbraio 2018, n. 1252/2017.

- il secondo, recuperando le identità di soggetti in passato beneficiari di prestazioni erogate dall'Istituto, simulando la verificazione di un nuovo evento infortunistico in relazione al quale venivano inseriti in procedura i dati necessari alla effettuazione del pagamento delle indennità.

In entrambi i casi, il dipendente inseriva codici iban riconducibili a carte "postepay evolution" intestate a se stesso o, in rari casi a soggetti compiacenti, dalle quali effettuava poi i relativi prelievi di denaro, e, in un caso, immetteva il codice iban del conto corrente a se intestato sul quale gli venivano accreditati gli emolumenti mensili.
A fronte di tali fatti, accertati nel corso di indagini che avevano preso l'avvio da alcune segnalazioni all'Autorità Giudiziaria da parte della Direzione di Sede, il PM contestava all'indagato il reato di cui all'art. 314 CP, ritenendo che il comportamento posto in essere dal soggetto fosse da qualificarsi come peculato.
All'esito dell'istruttoria dibattimentale, il Tribunale, tuttavia, operava la riqualificazione del fatto di reato contestato, ritenendo che lo stesso rientrasse invece nell'ambito di applicazione della norma di cui all'art. 640 comma 2 n. 1 CP, con conseguente esclusione della loro riconduzione alle altre due norme astrattamente applicabili al caso di specie, e cioè quella di cui all'art. 314 CP e quella di cui all'art. 640 ter CP.
Invero, il Tribunale nella parte motiva della sentenza, dopo ampia illustrazione del comportamento posto in essere dal dipendente, riteneva che i fatti commessi dall'imputato potessero configurare l'ipotesi della truffa aggravata ai danni di un ente pubblico *ex* art. 640 comma 2 n.1 e 61 n. 9 CP, tenuto conto che gli artifici e raggiri posti in essere dal pubblico funzionario - da individuarsi nell'inserimento fraudolento dei dati nel sistema dell'Istituto al fine di determinare l'erogazione degli importi non dovuti - potessero consistere anche nella manipolazione dei dati inseriti in un sistema informatico, allorquando gli stessi fossero "*funzionali a fare acquisire al soggetto il possesso di beni, inducendo in errore coloro che nell'ambito di una procedura articolata siano competenti a porre in essere gli atti dispositivi finali*".
Non poteva, cioè, ad avviso del Giudicante, configurarsi il reato di peculato, tenuto conto, in estrema sintesi, che l'imputato non aveva il legittimo possesso - inteso come disponibilità materiale - del denaro per ragione del suo ufficio, ma che, al contrario, aveva posto in essere artifici e raggiri per conseguire il proprio vantaggio economico.
Secondo il Tribunale, inoltre, i fatti commessi dal dipendente, non potevano neanche essere ricondotti all'ambito di applicabilità dell'art. 640 ter CP, in considerazione di quanto affermato dal Supremo Collegio, secondo cui: "*il reato di frode informatica ha la medesima struttura ed i medesimi elementi costitutivi della truffa dalla quale si differenzia perché l'attività fraudolenta dell'agente investe non la persona (soggetto passivo), di cui difetta l'induzione in errore, bensì il sistema*

informatico di pertinenza della medesima, attraverso la manipolazione di detto sistema" (Cass. 2 giugno 2016, n. 41435).
Conseguentemente, il reato configurabile, nel caso di specie, non poteva che essere quello previsto dagli artt. 640 comma 2 n. 1 e 61 n. 9 CP.
A tale convincimento il Tribunale perveniva analizzando le singole condotte accertate a carico del dipendente, il quale inseriva nel sistema informatico elementi idonei a determinare il pagamento, quali i dati anagrafici dei finti aventi diritto, le matricole (si trattava, nella specie, di lavoratori marittimi), gli indirizzi di residenza, le percentuali di danno biologico e, soprattutto, i dati dei conti correnti su cui accreditare le prestazioni economiche.
Secondo il Tribunale, tuttavia, pur se i dati fittiziamente inseriti nel sistema determinavano automaticamente la liquidazione degli importi, l'elaborazione e la successiva emissione dei mandati di pagamento non era di pertinenza del dipendente, ma della competente struttura della Sede, previa autorizzazione del Funzionario responsabile, il quale veniva indotto in errore attraverso una formale assicurazione di regolarità dell'attività svolta.
La mancata disponibilità materiale delle somme, l'attività fraudolenta rivolta verso un soggetto (il Capo Area) e la sussistenza di artifizi e raggiri, pur se commessi attraverso l'uso del sistema informatico dell'Istituto, costituivano, a giudizio del Tribunale, gli elementi in forza dei quali operare la derubricazione del reato di cui all'art. 314 CP, originariamente contestato dal PM.
Pur se la decisione che si annota contiene spunti di riflessione afferenti altre problematiche di indubbio interesse affrontate in sentenza - quali, ad esempio, la giuridica rilevanza dei controlli o, ancor di più, gli aspetti relativi alle tipologie dei danni al cui risarcimento in favore dell'Istituto è stato condannato il dipendente - è da ritenersi che l'aspetto relativo alla qualificazione giuridica del reato possegga maggiore rilievo.
A tal fine occorrerà, quindi, valutare se nella condotta posta in essere dal dipendente siano o meno ravvisabili gli elementi costitutivi della fattispecie del peculato, così come ritento dal PM all'atto della formulazione del capo di imputazione o se, come ritenuto dal Tribunale, la condotta sia da sussumere, invece, in quella prevista dall'art. 640 comma 2 n. 1 CP, con applicazione della circostanza aggravante di cui all'art. 61 n. 9 CP.
Per ciò che attiene il requisito dell'interesse tutelato, è certo che, nel caso in esame, appare sussistente la violazione dell'interesse protetto dall'art. 314 CP e cioè quello del pregiudizio arrecato al perseguimento delle finalità pubbliche cui il denaro sottratto era funzionalmente destinato.
Ovvio che accanto alla lesione dell'interesse patrimoniale dell'Amministrazione nella cui disponibilità si trovava il bene sottratto, la condotta incriminata ha certamente violato l'interesse al buon andamento ed alla imparzialità della P.A., che si realizza anche nel rapporto di fedeltà tra quest'ultima ed il proprio dipendente.

È indubbio, inoltre, che, nel caso di specie, la natura plurioffensiva del reato emerge con assoluta chiarezza, sol che si consideri come la tutela del patrimonio dell'Amministrazione è strumentale al buon andamento ed all'imparzialità della P.A. e che il comportamento posto in essere dal dipendente infedele ha violato entrambi tali interessi.
La questione, tuttavia, maggiormente rilevante ai fini della eventuale riconduzione del comportamento posto in essere dal soggetto nell'ambito di applicazione dell'art. 314 CP, attiene al presupposto della condotta, che si individua nel possesso o nella disponibilità della cosa.
Si è visto in precedenza come proprio l'assenza di tale requisito abbia costituito la ragione in forza della quale il Tribunale non ha ritenuto configurabile, nel caso di specie, il reato di peculato.
Orbene, è noto che prima della riforma della norma operata dalla l. 86/1990, la formulazione della fattispecie incriminatrice prevedeva unicamente il requisito del possesso.
Tale concetto, nell'ambito della disposizione normativa di cui si discute possiede un significato ben differente da quello civilistico di cui all'art. 1140 c.c., tenuto conto che, mentre quest'ultimo prevede una relazione di fatto fra il soggetto e la res (tutelata dalle azioni di spoglio e di manutenzione), il possesso di cui all'art. 314 CP presuppone invece un potere del soggetto sulla cosa che può estrinsecarsi non soltanto nel dovere di custodirla, ma, soprattutto, nella possibilità di attribuire alla stessa una certa destinazione.
È da ritenersi, quindi, che ben possa configurarsi la fattispecie criminosa di cui all'art. 314 CP, allorquando l'agente, pur non possedendo materialmente la cosa, sia in grado, con il proprio comportamento, di mutarne la destinazione.
Significativo è quanto affermato sul punto da recente dottrina, secondo cui: "si ha il possesso o comunque la disponibilità del denaro o della cosa da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio: 1) quando il soggetto ha un potere sulla cosa cosiddetto immediato, integrante possesso; 2) quando il soggetto ha il possesso in concorso con altri soggetti; 3) quando il soggetto ha della cosa soltanto il potere giuridico di disporne avendo altri il possesso; 4) quando il soggetto ha della cosa soltanto la detenzione purché essa si risolva in un potere giuridico sulla cosa (custodia, amministrazione ecc.)".
In tale ottica, il possesso è, quindi, da intendersi non soltanto come materiale disponibilità in capo al soggetto pubblico, ma anche come disponibilità giuridica che dipende dalla posizione funzionale in forza della quale egli è in grado di avere la disponibilità della cosa.
La nozione "estensiva" del possesso nel senso sopra delineato, ha fatto affermare ai commentatori della riforma che l'intervento normativo introdotto dalla l. 86/1990, che ha affiancato al possesso il requisito della disponibilità, altro non ha fatto se non cristallizzare nel dettato normativo quello che era già da tempo "diritto vivente".

Anche la giurisprudenza si è allineata a tale nozione unitaria, affermando che: "*la nozione di possesso di denaro deve intendersi come comprensiva non solo della detenzione materiale della cosa, ma anche della disponibilità giuridica, nel senso che il soggetto agente deve essere in grado mediante un atto dispositivo di sua competenza o connesso a prassi e consuetudini invalse nell'ufficio, di inserirsi nel maneggio o nella disponibilità del denaro e di conseguire quanto poi costituisca oggetto di appropriazione*" (Cass. 18 ottobre 2012, n. 7492).
L'ultimo requisito da prendere in considerazione è quello della configurabilità delle ragioni di ufficio o servizio, che, nel caso in esame, non sono state in alcun modo messe in dubbio nella decisione del Tribunale, essendo risultato pacifico che l'agente ha posto in essere la condotta illecita nell'ambito delle competenze istituzionali al medesimo attribuite.
A ben vedere, sulla scorta della lettura della norma in esame nel senso che si è sopra riferito, il comportamento illecito posto in essere dal dipendente, parrebbe rientrare a pieno titolo nella previsione di cui all'art. 314 CP, apparendo sussistenti tutti i presupposti normativi per la sua qualificazione come peculato.
Infatti, quelli che il Tribunale ha individuato come artifizi e raggiri e che hanno giustificato la riconduzione della fattispecie delittuosa nell'ambito di applicazione dell'art. 640 CP - e cioè le formali assicurazioni fornite dal soggetto al proprio Capo Area circa la presunta regolarità delle pratiche dal medesimo istruite - appaiono invece essere soltanto dei mezzi ulteriori posti in essere solo successivamente alla commissione del reato e volti unicamente ad evitare possibili controlli.
Proprio la distinzione del peculato *ex* art. 314 CP dalla truffa aggravata *ex* art. 61 n. 9 CP - in base alla quale, l'elemento che differenzia le due figure di reato è costituito dalla funzione svolta dagli artifizi e raggiri che, nel primo caso, costituiscono gli strumenti per acquisire la disponibilità del bene, mentre, nel secondo, gli stessi intervengono dopo la commissione del reato per nascondere il fatto commesso - parrebbe confortare l'ipotesi della configurabilità, nel caso di specie, del reato di cui all'art. 314 CP.
Infatti, il reato previsto da tale norma, che, sotto il profilo della sua commissione, è qualificato come istantaneo - consumandosi, quindi, nel momento e nel luogo ove si compie l'atto di disposizione del bene - è da ritenersi commesso proprio all'atto dell'inserimento nel sistema informatico dell'Istituto dei falsi dati che, come affermato anche dal Tribunale "*generavano automaticamente le liquidazioni degli importi da corrispondere ai lavoratori infortunati o con postumi invalidanti*".
Al contrario, invece, il Giudicante pare avere dato maggiore rilievo agli atti posti in essere dall'imputato, che ha considerato quali mezzi per realizzare la condotta criminosa, senza tenere conto, pur dandone atto in sede di ricostruzione dei fatti, che, in realtà, in quella fase "transitoria" che caratterizzava la procedura informatica utilizzata in via esclusiva dal soggetto, il semplice inserimento di dati gli garantiva "*automaticamente*" la disponibilità giuridica del denaro.

In realtà, non appare ravvisabile nella fattispecie una vera e propria induzione in errore del soggetto passivo che secondo il Tribunale sarebbe da individuare in colui il quale sia competente a porre in essere l'atto dispositivo finale, posto che quest'ultimo - in relazione proprio alla specificità della procedura informatica utilizzata - nulla avrebbe potuto fare per evitare l'accredito delle somme sui conti correnti artificiosamente creati proprio al fine di consentire l'immediato prelievo delle somme distratte.
Condivisibile, al contrario, appare la mancata riconduzione del comportamento illecito alla previsione di cui all'art. 640 ter CP, tenuto conto che non si è in presenza di alcun abuso o alterazione della tecnologia informatica, volto ad ottenere il profitto, posto che può ricondursi alla figura della frode informatica solo il comportamento fraudolento dell'agente che agisce sul sistema informatico allo stesso in uso, alterandone, senza averne il diritto, le caratteristiche.
Nella fattispecie in esame, invece, il soggetto aveva la piena disponibilità dello strumento informatico al quale accedeva con le proprie credenziali utilizzando la procedura per la sua ordinaria attività lavorativa.
Naturalmente, l'eventuale riconduzione della fattispecie criminosa nella previsione dell'art. 314 CP non avrebbe permesso l'applicabilità della circostanza aggravante di cui all'art. 61 n. 9 CP, posto che la violazione dei doveri inerenti la pubblica funzione costituisce elemento costitutivo del reato.
Al contrario, invece, la qualificazione del fatto commesso come peculato avrebbe potuto consentire l'applicazione della circostanza aggravante di cui all'art. 61 n. 7 CP, trattandosi, nel caso di specie, di danno di rilevante gravità, con conseguente inasprimento del trattamento sanzionatorio.

RIASSUNTO

L'Autore, prendendo lo spunto da un caso controverso, oggetto di recente decisione, esamina le caratteristiche distintive fra i reati di peculato, truffa ai danni della Pubblica Amministrazione e frode informatica.
In particolare, viene esaminata l'ipotesi in cui il pubblico funzionario, pur non avendo la materiale disponibilità delle somme dell'Istituto, se ne appropri attraverso il semplice inserimento nella procedura informatica al cui utilizzo era addetto, di dati relativi a soggetti inesistenti, o di infortuni mai verificatisi, con riferimenti a conti correnti dei quali aveva la piena disponibilità.
L'Autore ritiene che, nel caso esaminato, contrariamente a come deciso in sede giudiziaria, sia configurabile il reato di peculato, in considerazione del fatto che gli artifizi e raggiri, caratterizzanti il reato di truffa, riconosciuto invece a carico del soggetto, siano stati strumenti utilizzati solo successivamente alla commissione del reato per evitare possibili controlli.
In ultimo, l'Autore, in tema di trattamento sanzionatorio, si sofferma sulla pos-

sibilità che l'eventuale riconoscimento del reato di peculato avrebbe potuto consentire l'applicazione della circostanza aggravante relativa al danno di rilevante gravità.

SUMMARY

Starting from a controversial case, object of recent decision, the Author examines the distinctive characteristics of the crimes of peculate, fraud against Public Administration and computer fraud.
In particular, it is examined the hypothesis in which the public official, although not in material possess of amounts of money of the Institute, takes the money through a simple informatics procedure depending on the same official, who inserts data concerning non-existent identities, or never happened accidents with reference to bank accounts of which he is in full availability.
The Author thinks that in the examined case contrary to what has been decided before the court it is possible to amount to the offence of peculate, considering that trickery and deception characterizing the crime of fraud, as recognised in charge of the subject, have been later instruments, used after the committed crime to avoid possible controls.
In conclusion, considering the theme of penalty measures, the Author reflects on the possibility that if recognised, the crime of peculate could have permitted the application of the aggravating circumstance in respect of damage of relevant import.

IL RUOLO DELLE CASSE MUTUE RURALI A CENTO ANNI DALLA NASCITA DELL'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO IN AGRICOLTURA

FLAVIO QUARANTA*

SOMMARIO

1. Premessa. - **2.** Infortuni e malattie in risaia. L'opera dell'Associazione fra gli agricoltori del Vercellese. - **3.** L'assicurazione infortuni in agricoltura tra proposte di legge e convegni di studio. - **4.** Le casse mutue infortuni agricoli modelli per l'assicurazione sociale in Italia. - **5.** I problemi dell'agricoltura a livello nazionale e internazionale. La commissione Nitti. - **6.** L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura è realtà. - **7.** La tutela agricola tra passato e presente.

1. Premessa

L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura è stata introdotta in Italia cento anni fa, al tempo della Grande Guerra, con il decreto legge luogotenenziale n. 1450 del 23 agosto 1917. Nell'occasione l'Inail ha promosso il 6 giugno 2017 a Roma, presso l'Auditorium di piazzale Pastore, un convegno di studi e presentato un volume per la collana "Quaderni della rivista degli infortuni e delle malattie professionali", entrambi volti a riflettere, partendo dalla storia, sulle nuove sfide che il settore deve affrontare per la sicurezza, competitività e sostenibilità[1]. Il presente studio si prefigge lo scopo di analizzare una realtà specifica, la piana risicola vercellese che, con i suoi protagonisti e le sue istituzioni, *in primis* la Cassa mutua infortuni agricoli, ha permesso di offrire un contributo significativo nell'elaborazione di una coscienza volta alla tutela. Tale esempio stimolò il sorgere di altre casse mutue sul territorio nazionale che, in assenza di un obbligo di legge, vollero perseguire la stessa missione. Il lettore, inoltre, troverà egemone la figura del liberale costituzionale Mario Abbiate

* Inail, Sede di Vercelli.

1 AA.VV., *Agricoltura: salute e sicurezza sul lavoro a 100 anni dall'introduzione della tutela assicurativa*, "Quaderni della rivista degli infortuni e delle malattie professionali", Roma, 2017.

(Genova, 1872-Milano, 1954) deputato al collegio politico di Vercelli dal 1909 al 1913, senatore dal 1919 e, l'anno successivo, ministro del Lavoro, il primo nella storia d'Italia, che fece del perseguimento della giustizia sociale il suo impegno civile e politico[2].

2. Infortuni e malattie in risaia. L'opera dell'Associazione fra gli agricoltori del Vercellese

Nonostante la legge Rattazzi del 1859 l'avesse declassata a capoluogo di circondario sotto la provincia di Novara, dopo l'Unità d'Italia - e ancor più in età giolittiana - Vercelli svolse un ruolo pionieristico nel campo delle iniziative sociali, dal mutuo soccorso al settore assicurativo. Relativamente alla tutela contro gli infortuni sul lavoro, ad esempio, vide approvata dallo Stato la prima Cassa consorziale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nelle industrie (fondata il 16 ottobre 1898, all'indomani della legge n. 80 del 17 marzo 1898 istitutiva dell'obbligatorietà in questo settore) mentre, quattro anni dopo, sotto l'egida dell'Associazione fra gli agricoltori del Vercellese, fu costituita una Cassa cooperativa mutua per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro degli agricoltori, trasformata successivamente in consorziale, la prima ad essere riconosciuta dal Governo con r.d. 10 agosto 1904, precorrendo il d.l.lgt. 1450/1917 che avrebbe introdotto nel nostro Paese l'obbligo assicurativo per i lavoratori della terra[3]. Le sue radici risalgono ai primi mesi del 1901 quando, nell'intento di riunire in un'azione comune tutti coloro che esercitavano l'agricoltura, in particolar modo la risicoltura (soprattutto per controbattere l'improvviso dilagare degli scioperi), si era costituita nella cittadina piemontese, sotto la presidenza del marchese Vincenzo Ricci, l'Associazione fra gli agricoltori del Vercellese[4]. Come è noto, gli anni dal 1900 al 1905 furono un periodo decisamente favorevole per la risicoltura italiana, dopo la grave crisi degli anni '80 e '90 del secolo precedente, e ciò

2 La più aggiornata biografia sul nostro primo ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale è data da AA.VV., *Mario Abbiate le intuizioni oltre il suo tempo*, Torino, 2015.

3 Sui primi passi della Cassa mutua infortuni agricoli di Vercelli mi permetto di rinviare a F. QUARANTA, *Agrari e sicurezza sul lavoro a Vercelli in età giolittiana*, in *Bollettino storico vercellese*, 1, 2015, *pp. 163-199*. Sullo sviluppo dell'agricoltura nel Vercellese fecero da volano la nascita dell'Associazione d'irrigazione Ovest Sesia (1853) e la costruzione del Canale Cavour (1863-1866). Per una visione d'insieme, vedi AA.VV., *Storia di Vercelli in età moderna e contemporanea*, a cura di E. Tortarolo, II, Torino, 2011.

4 Sulle vicende dell'Associazione fra gli agricoltori del Vercellese e del suo presidente Vincenzo Ricci, vedi F. RIGAZIO, *Socialisti, cattolici, costituzionali e agrari vercellesi di fronte alla questione sociale agli albori del secolo XX*, in *Archivi e Storia*, 17-18, 2001, *pp. 209-230*. Per una breve storia dell'associazionismo agricolo imprenditoriale, cfr. F. SOCRATE, *L'organizzazione padronale agraria nel periodo giolittiano*, in *Quaderni storici*, 36, 1977, *pp. 661-682* e S. ROGARI, *Modelli di rappresentanza dei ceti agrari e sistema politico tra Otto e Novecento*, in *Rivista di storia dell'agricoltura*, 1, 2002, *pp. 127-138*.

può spiegare le richieste di miglioramenti economici e delle condizioni di lavoro da parte dei contadini[5]. Scopo del sodalizio era

> promuovere e favorire in ogni modo il miglioramento dell'agricoltura, non disgiunto dal benessere delle classi lavoratrici considerato come precipuo elemento di pace sociale e di vero progresso, e di patrocinare in tutte le contingenze della vita gli interessi di coloro che si applicano alla coltivazione dei campi[6].

L'Associazione fra gli agricoltori del Vercellese, composta dai proprietari fondiari del circondario in gran parte d'estrazione patrizia, aveva tra i suoi obiettivi istituire studi speciali sulla tecnica agraria, coadiuvarne lo sviluppo mediante esperimenti, conferenze, pubblicazioni, concorsi, mostre, promuovere studi di statistica agraria e commerciale, interessarsi al dibattito parlamentare sui problemi dell'agricoltura, facilitare il collocamento della manodopera e tutelare i lavoratori dei campi nel settore assicurativo e previdenziale. All'indomani della costituzione, l'Associazione aveva dovuto adoperare le sue forze impegnandosi non solo nell'attenuare le conseguenze delle agitazioni tra i lavoratori, e gli scioperi che ne derivarono, ma anche per dare concretezza ai dettami statutari, deliberando in primo luogo d'iscrivere i salariati alle dipendenze dei soci, alla Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e la inabilità al lavoro, l'attuale Inps. In un'importante riunione tenutasi il 29 ottobre 1901, alla presenza del vicepresidente della Cassa nazionale di previdenza, Cesare Ferrero di Cambiano, e del deputato al collegio politico di Vercelli, Piero Lucca, promosse l'iscrizione ad essa dei salariati agricoli, con il versamento, da parte dei proprietari, della quota minima annua di 6 lire per ogni lavoratore. Si tratta - allo stato delle ricerche - del primo caso in Italia, relativamente al settore agricolo, di un'iscrizione collettiva alla Cassa nazionale di previdenza[7]. Nel 1908, poi, ebbe vita un'altra importante iniziativa patrocinata dall'Associazione degli agricoltori vercellesi, la Stazione sperimentale di risicoltura (che, sotto mutata denominazione sociale, esiste tuttora) sorta con lo scopo di incrementare la ricerca e la produzione tecnica risicola, seguita, successivamente, dalla nascita dell'Associazione italiana di motocoltura[8].

5 Sugli scioperi per l'orario lavorativo, cfr. I. SASSONE, *Sulla storia del movimento operaio vercellese e la conquista delle 8 ore di lavoro in risaia*, Firenze, 1989, V. STRINATI, *Il lavoro nelle risaie tra lotte sindacali e legislazione sociale (1866-1909)*, in *Studi Storici*, 3, 2006, *pp. 705-747* e, più in generale, P. PASSANITI, *Filippo Turati giuslavorista. Il socialismo nelle origini del diritto del lavoro*, Manduria-Bari-Roma, 2008.

6 *Bollettino mensile della Associazione fra gli Agricoltori del Vercellese* del 28 febbraio 1902.

7 Per il resoconto dei lavori assembleari, vedi *La Nuova Gazzetta Vercellese* del 1° novembre 1901.

8 Cfr., sul tema, L. CAVAZZOLI, *Le stazioni sperimentali e la modernizzazione in agricoltura*, in *La cultura delle riforme tra Otto e Novecento*, a cura di M. Degl'Innocenti, Manduria-Bari-Roma, 2003, *pp. 321-351*. Per quanto realizzato concretamente dagli agricoltori vercellesi, vedi *Vercelli nelle sue Istituzioni Agrarie*, Vercelli, 1927, E. SAVIOLO, *Il dono del mio lavoro*, Milano, 1937 e G. BRACCO, *Uomini, campi e risaie nell'agricoltura del Vercellese fra età moderna e contemporanea*, Vercelli, 2002.

Ma il fiore all'occhiello dell'Associazione fu - come detto - la costituzione della Cassa mutua infortuni agricoli, soprattutto perché tra i problemi sociali più sentiti dai contadini, dopo quelli relativi alle paghe e all'orario, vi erano le condizioni di lavoro. Nelle zone risicole, per quanto riguarda gli infortuni in senso stretto, erano molto frequenti alcune tipiche lesioni della cornea, causate soprattutto durante la monda, in particolare, dalla punta delle piante infestanti. Inevitabili erano le cheratiti e le otiti che, soprattutto durante la mietitura, contraevano i lavoratori della terra, prodotte da frammenti di spighe, sabbia, insetti, che penetravano con violenza nell'occhio o nei condotti uditivi. Per quanto riguarda le otiti, le cause erano dovute soprattutto ad insetti, mosche, formiche e così via. La maggior frequenza, durante la monda, delle lesioni dei piedi e delle mani provocate da spine e punte, nonché delle ferite infette nei confronti del taglio, era facilmente spiegabile tenendo presente che monda e trapianto erano eseguiti a piedi nudi e che il trapianto esigeva il conficcamento delle dita nel terreno, per cui facili erano le ferite degli arti da qualsiasi oggetto da punta o da taglio che si trovava nel terreno. Altrettanto frequenti erano le infezioni delle ferite di tali parti per il continuo contatto con l'acqua e il fango della risaia.
Alla causa violenta era equiparata quella virulenta: caso tipico la malaria, morbo trasmesso dalla zanzara anofele, che trovava nella risaia le condizioni ottimali per prosperare, la quale aspirando il sangue del malato, con la sua puntura ritrasmetteva la stessa malattia all'individuo sano. Anche se raramente provocava una mortalità diretta, essa induceva comunque a un indebolimento generale dell'organismo e questo rendeva più facile la nascita di altre malattie. Considerando le modeste conoscenze mediche del tempo, in mancanza di meglio, l'unico modo per migliorare la pessima situazione sanitaria esistente consisteva nel modificare in qualche modo il regime delle acque delle risaie e nel proteggere con reticelle le finestre delle abitazioni[9]. Verso la fine del secolo si scoprì un farmaco in grado di combattere la malaria, il chinino, un derivato chimico estratto dalla corteccia della china. Questa scoperta - a dire il vero - non ebbe effetti immediati sulla popolazione rurale, di solito diffidente nei confronti di ogni tipo di novità[10]. Solo nel 1900, con la legge n. 505 del 23 dicembre, il chinino fu sottoposto al monopolio statale e venduto ad un prezzo accessibile a tutti. L'anno successivo, grazie alla legge n. 460 del 2 novembre 1901, vennero dichiarate le zone malariche in cui il chinino doveva essere fornito gratuitamente dai padroni ai lavoratori agricoli. La somministrazione di questo farmaco era compito delle

9 Cfr. G. LORENZONI, *I lavoratori delle risaie. Inchiesta sulle condizioni del lavoro nelle risaie della Lomellina, del Vercellese e del Novarese compiuta dall'Ufficio del Lavoro nell'estate del 1903*, Milano, 1904.

10 A suffragare il mutamento di questa mentalità citiamo la testimonianza del medico di Stroppiana, Nicola Vaccino, il quale dichiarò che, nel 1906, dopo qualche anno d'intensa propaganda "non solo il chinino è accettato da questi contadini, ma essi stessi vengono a reclamarlo e, meno poche eccezioni, le tavolette sono prese quotidianamente e di buon grado", cit. in M. BERTINETTI, *La malaria e la risaia nell'agro vercellese*, Vercelli, 1911, *p. 24*.

Congregazioni di carità e, soprattutto, dei Comuni. I proprietari, in ragione della superficie posseduta, avrebbero poi rimborsato questi ultimi delle spese anticipate. Aveva quindi ragione il professor Angelo Celli, il maggiore artefice della legislazione italiana contro questo morbo, nell'insistere affinché la malaria fosse la prima malattia da riconoscere come "professionale" ed equiparata all'infortunio sul lavoro[11].

Secondo l'analisi dell'inchiesta Bertani, alla zappa e all'aratro venivano inoltre attribuiti numerosi infortuni sul lavoro degli agricoltori in senso lato. Le lesioni da zappa riguardavano le estremità inferiori, mentre l'aratro, se incontrava una pietra o un qualsiasi altro ostacolo, cambiando improvvisamente di direzione, poteva colpire violentemente, con i manici, i fianchi del contadino. Particolarmente faticosi erano la falciatura del prato e la mietitura, operazioni che comportavano anche il pericolo derivante dall'impiego e dalla ripetuta affilatura delle falci. Causa di minori infortuni sul lavoro era il ventilare il grano, operazione che il contadino eseguiva con la pala per separarlo dalla pula, meno faticosa perché si ripartiva secondo un maggior numero di muscoli. Altri movimenti che non differivano, se non per l'intensità dello sforzo richiesto, erano quelli che si compivano nel maneggio della marra (sorta di zappa con ferro corto usato per rimuovere la superficie di terreno), del correggiato (strumento formato da due bastoni uniti da una striscia di cuoio usato per la battitura dei cereali) e della scure. In questi lavori era poi frequente l'infortunio causato dal sollevamento e dal trasporto di pesi, il più comune tra gli esercizi muscolari degli agricoltori. Anche l'uso di calcinare la semente del grano prima di seminarlo esponeva il contadino non solo a ricevere sulla pelle una polvere caustica che produceva escoriazioni (soprattutto nei punti più delicati come, per esempio, sulla parte anteriore dell'avambraccio) ma la stessa inalazione di polvere era spesso causa d'irritazioni bronchiali. I coltivatori dei campi, inoltre, erano soggetti più di qualsiasi altra categoria di lavoratori a contrarre il tetano traumatico, soprattutto perché il bacillo che dava origine all'infezione, penetrando attraverso ferite della cute e delle mucose, prosperava nel terreno letamato o pascolato[12]. Molto frequenti le patologie professionali tipiche dei campi quali intossicazioni, insolazioni, avvelenamenti acuti da morsi di animale. Un considerevole aumento degli infortuni sul lavoro in agricoltura, infine, fu causato dall'innovazione delle tecniche colturali e dalla diffusione della meccanizzazione, con particolare riferimento ai lavori di aratura e di erpicatura dei terreni, l'introduzione delle prime

11 Sull'impatto che ebbe la lotta contro la malaria nella società italiana, vedi F.M. SNOWDEN, *La conquista della malaria. Una modernizzazione italiana 1900-1962*, Torino, 2008.

12 *Risultati dell'inchiesta istituita da Agostino Bertani sulle condizioni sanitarie dei lavoratori della terra in Italia*, a cura di M. Panizza, Roma, 1890. Per ciò che riguarda il problema degli infortuni e delle malattie in risaia, cfr. rispettivamente G. PANCHERI, *Gli infortuni dei risaiuoli*, Torino, 1941 e C. GENNARO, *Le malattie sociali e professionali nei lavoratori dell'agricoltura e dell'industria nella provincia di Vercelli*, Vercelli, 1939.

trebbiatrici a vapore, o azionate da ruote idrauliche, e le prime falciatrici meccaniche e gli essicatoi. Da una delle prime statistiche relative all'applicazione del decreto 1450/1917, tra le cause principali d'infortunio agricolo figuravano il maneggio degli utensili (23,48%), i mezzi di trasporto (15,66%), la caduta dagli alberi (15,04%), gli animali liberi (10,96%)[13].

3. L'assicurazione infortuni in agricoltura tra proposte di legge e convegni di studio

Per tutta l'età giolittiana poco era stato normato dal legislatore per ciò che concerne la tutela degli infortuni agricoli, come quelli sopra descritti, men che meno per le malattie professionali. Il problema di estendere anche a tutti i lavoratori della terra, salariati fissi o avventizi, l'obbligo assicurativo contro gli infortuni rimaneva in gran parte insoluto sia per le difficoltà tecniche di applicazione dei premi (dovute principalmente alla molteplicità delle coltivazioni e dei rischi ad esse collegate, all'alta mobilità e flessibilità degli addetti nonché alla varietà dei patti colonici) sia soprattutto per non aggravare la proprietà fondiaria di un ulteriore costo. Nell'Italia d'inizio Novecento il capitalismo agrario era, sulla questione dell'assicurazione infortuni in agricoltura, diviso in due parti: al nord si premeva per l'obbligo, al sud invece veniva respinta qualsiasi forma d'intervento statale. Certo è che, fin dal 1898, quando fu sancita l'obbligatorietà dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nelle industrie, fu avvertito nel Paese l'opportunità che quel principio fosse applicato anche in favore dei lavoratori della terra. Qualcosa, è vero, era stato fatto con la legge n. 243 del 29 giugno 1903, poi recepita dal testo unico infortuni n. 51 del 31 gennaio 1904, riguardo determinate lavorazioni meccanico-agricole, tuttavia per il risarcimento del danno si era ancora fermi al diritto comune basato sulla responsabilità civile[14].
Un primo progetto relativo all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in agricoltura fu presentato da Emilio Conti in Senato, nella tornata del 31 gennaio 1907 che, riproposto con alcune modifiche nella tornata del 30 marzo 1909, ebbe relazione favorevole il 30 aprile 1910 dall'Ufficio centrale del Senato. Tuttavia, secondo i calcoli che si facevano nei corridoi "fra i competenti a Montecitorio", prontamente captati dal cronista del "Corriere della Sera" il giorno 2 maggio 1910, queste iniziative legislative, riguardanti l'assicurazione obbligatoria estesa ai lavoratori della terra, avrebbero corso il rischio di portare un aggravio annuo di circa 17 o 18 milioni di lire per le casse dello Stato, invece delle rosee previsioni ministeriali, aggirantisi intorno ai 12 milioni. Mario

13 S. RAMERI, *Gli infortuni sul lavoro in agricoltura*, Torino, 1927, *p. 65*.
14 Su questi temi, vedi A. CHERUBINI, I. PIVA, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano, 1998, *pp. 47-70*.

Abbiate, intervistato dal medesimo cronista del giornale milanese, invitava all'ottimismo, perorando più che mai una causa che avrebbe trovato pronti gli agricoltori del vercellese:

> L'on. Abbiate, che si occupa con amore di tutti i problemi sociali, ci esprimeva l'opinione che l'agricoltura nazionale sia in condizioni di sopportare il nuovo peso, che del resto spontaneamente i proprietari del vercellese hanno già in applicazione per le risaie, giacché più che pensare ad assicurazioni individuali, conviene ricorrere ad assicurazioni di zone di terreno, essendo continuo il movimento di lavoratori da un luogo ad un altro[15].

Benché portato all'ordine del giorno del 12 maggio 1910, tale provvedimento non venne discusso dal Senato in quanto il nuovo Governo annunciò la presentazione di un proprio progetto. In effetti, Luigi Luzzatti, presidente del Consiglio, di concerto con Giovanni Raineri, ministro di Agricoltura, industria e commercio, presentò il 5 dicembre 1910 un disegno di legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura[16].
Su questa iniziativa legislativa si sviluppò ben presto un ampio dibattito nel Paese e fu tutto un susseguirsi di convegni, iniziative, assemblee nelle quali, invitato in qualità di esperto, Mario Abbiate non mancò di far sentire la sua voce. L'esempio offerto dalla Cassa mutua infortuni agricoli di Vercelli, la prima a funzionare in Italia con approvazione ministeriale, avrebbe potuto costituire un paradigma, impegnativo dal punto di vista sociale e finanziario, per estendere l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni anche in agricoltura. Organizzato dal comitato nazionale Pro Mutualità Agraria ebbe luogo, presso la sede della Scuola superiore di agricoltura di Milano, nei giorni 18 e 19 febbraio 1911, un congresso appositamente dedicato alla questione degli infortuni sul lavoro in agricoltura. Numerosi gli intervenuti, tra i quali Edoardo Ottavi, presidente della Mutualità Agraria, i rappresentanti delle casse mutue contro gli infortuni agricoli esistenti in Italia, numerosi direttori di cattedre ambulanti d'agricoltura, i rappresentanti dell'Unione nazionale delle latterie sociali, della Federazione italiana dei consorzi agrari, della Federazione delle casse rurali. Sarebbe dovuto intervenire il ministro Raineri, firmatario con Luzzatti del disegno di legge sull'assicurazione infortuni agricoli, ma impegni di governo gli impedirono di partecipare. La giornata inaugurale, dopo i discorsi di rito, fu dedicata alla visita dei locali dell'Associazione fra gli industriali per la prevenzione contro gli infortuni degli operai e delle scuole professionali della società Umanitaria. Il giorno seguente si entrò nel vivo della discussione, con la relazione di Mario Abbiate intitolata "La

15 *Corriere della Sera* del 3 maggio 1910.
16 Sulle proposte legislative relative alla tutela antinfortunistica in agricoltura, cfr. A. FONTANA, *L'estensione al settore agricolo dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro*, in *Rivista di diritto agrario*, 3, 1996, *pp. 306-326*, A. CHERUBINI, A. COLUCCIA, *La previdenza sociale nell'epoca giolittiana. II. L'infortunio sul lavoro nell'agricoltura*, in *Previdenza sociale*, 2, 1984, *pp. 351-382*.

mutualità nell'assicurazione degli infortuni sul lavoro in agricoltura", che ebbe modo di far risaltare sia i vantaggi della mutualità agraria in generale, sia della particolare mutualità per la tutela degli infortuni agricoli. L'oratore, riportano le cronache, fu lungamente applaudito e i suoi concetti si concretizzarono con l'approvazione del seguente ordine del giorno:

> Il Congresso fa voti che il disegno di legge per gli infortuni degli operai sul lavoro nell'agricoltura, sia sollecitamente discusso ed opportunamente emendato nel Parlamento, e riconoscendo nella mutualità il mezzo economicamente più efficace e socialmente più educativo per l'assicurazione;
> Invita gli agricoltori italiani ad organizzarsi in Mutue di non molto estesa circoscrizione per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, ed a raggruppare le Mutue locali in estese Federazioni per la riassicurazione degli infortuni gravi e l'esercizio in comune del controllo amministrativo e dei servizi tecnici e legali[17].

Nel pomeriggio si ebbero le relazioni sullo svolgimento delle casse mutue infortuni agricoli allora presenti, cioè quelle di Vercelli, Milano e Firenze. Per la Cassa mutua di Vercelli parlò Vincenzo Tavallini, che espose i criteri fondanti l'attività dell'istituto assicuratore e dello straordinario sviluppo che aveva in Piemonte e, particolarmente, a Vercelli l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. La particolarità della Cassa mutua vercellese risiedeva in due aspetti fondamentali. Il primo era la particolare forma di conteggio e pagamento del premio assicurativo da parte dei proprietari. In agricoltura, specialmente nelle aziende agrarie di una certa dimensione, il numero degli operai occupati, in particolare gli avventizi, era illimitato e variabile, non solamente di settimana in settimana ma di giorno in giorno e, a volte, nello stesso giorno, secondo le esigenze di una minore o maggiore intensità dei lavori agricoli. Sarebbe stato particolarmente complicato, quindi, conteggiare il premio assicurativo come per l'industria, moltiplicando i salari per il tasso riferito alla lavorazione rischiosa. Per rendere agevole la possibilità di assicurare tutti i contadini di un'azienda agraria, i mutualisti vercellesi misero in pratica la forma del calcolo del premio per superficie anziché per numero di operai occupati, con un'aliquota unica del cinque per mille. A questo proposito, il comitato degli arbitri per il ricavo della mano d'opera e applicazione del premio aveva stabilito tre basi di calcolo per il costo dell'assicurazione che sarebbe gravato sui proprietari: la prima era di lire 175 per ogni ettaro di terreno dichiarato, in cui la coltivazione del riso fosse la principale e nella cui tenuta vi fosse l'esercizio della pista da riso; la seconda era di lire 170 all'ettaro per le stesse aziende rientranti nella prima fascia, ma senza l'esercizio della pista da riso; la terza, infine, era di lire 157 all'ettaro, per quei terreni dove non si fosse praticata la coltura del riso o che, in caso contrario, questa non avesse raggiunto un

17 *La Sesia* del 21 febbraio 1911.

quinto del territorio. Il secondo, fondamentale aspetto che contraddistingueva la Cassa mutua vercellese, non solo nei confronti delle consorelle, ma addirittura del progetto Luzzatti-Raineri, era la possibilità di concedere la prestazione economica agli infortunati anche per i casi di inabilità temporanea, a partire dal ventunesimo giorno dall'evento lesivo. Al pagamento delle indennità, che erano liquidate in base alla retribuzione percepita al momento dell'infortunio, provvedeva la Cassa per mezzo degli arbitri:

> E qui occorre, ovvia, la considerazione che siccome il maggior numero degli infortuni coincide col tempo del maggior fervore dei lavori e, conseguentemente, coll'epoca in cui massimo è il numero dei lavoratori impiegati, massime sono le mercedi corrisposte e più elevati i profitti dei cottimisti, ne deriva che le indennità per infortunio vengono commisurate su d'una mercede assai più alta di quella corrispondente alla media annuale delle mercedi e dei profitti[18].

Seguirono, in ordine d'anzianità di fondazione, le relazioni del prof. Prospero Ferrari, per la Cassa mutua toscana, dell'ing. Guido Mikelli (in sostituzione del sen. Emilio Conti) per la Cassa mutua lombarda e, infine, del conte Carlo Incisa di S. Stefano, per la Cassa mutua di Torino. Dopo la relazione del direttore della Pro Mutualità Agraria, Mario Casalini, i congressisti, elaborando i concetti espressi in precedenza da Mario Abbiate e dai rappresentanti delle mutue infortuni agricoli, votarono un secondo ordine del giorno auspicando la costituzione di una grande federazione nazionale delle casse mutue infortuni esistenti in Italia, dando mandato ad un'istituenda commissione (da nominarsi dal presidente della Mutualità Agraria e composta dai rappresentanti delle quattro mutue legalmente riconosciute dal Governo) di elaborare lo statuto della futura federazione[19].
Poco più di due mesi dopo la partecipazione al congresso milanese, Mario Abbiate venne invitato dal Comizio agrario di Torino a tenere una conferenza, il 24 aprile 1911, sempre sul tema dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura che, a detta della "Gazzetta del Popolo", ottenne un grande successo. Oltre i soci del Comizio agrario torinese, a partire dal presidente on. Rebaudengo, vi furono anche altri importanti personaggi del mutualismo piemontese che vollero espressamente la partecipazione del giovane deputato vercellese, quali il prof. Alessandro Garelli, presidente del Sindacato agricolo cooperativo, il prof. Carlo Righini di Sant'Albino, presidente del Consorzio agrario cooperativo, il conte Incisa di S. Stefano, presidente della Cassa mutua infortuni di Torino. Mario Abbiate, in quell'occasione, premise che non avrebbe trattato l'argomento sotto l'aspetto dottrinario, in quanto - affermò - era di consenso generale nella classe degli agricoltori italiani che i contadini dovessero essere assicurati contro gli infor-

18 *Relazione del Cav. Avv. Vincenzo Tavallini fatta al Congresso della Mutualità Agraria tenutosi in Milano il 18-19 Febbraio 1911*, Novara, 1911, *p. 11*.
19 *Ibidem.*

tuni sul lavoro. Con abbondanza di argomenti, raffronti e dati statistici si pronunciò per la forma della mutua. Egli, anzi, avrebbe voluto che l'obbligatorietà dell'assicurazione si fosse accompagnata all'obbligatoria costituzione di casse mutue regionali, ed alla loro obbligatoria organizzazione in federazione nazionale, sotto la vigilanza e con l'aiuto dello Stato. Sarebbe stata una prima forma di monopolio di assicurazione che da lì a poco, relativamente al ramo vita, avrebbe costituito - come è noto - un punto fermo del quarto governo Giolitti. Abbiate, dopo aver illustrato il disegno di legge Luzzatti-Raineri, segnandone i pregi e le manchevolezze, concluse il suo intervento dimostrando l'efficacia morale e politica dell'organizzazione mutua, vero strumento di solidarietà sociale[20].

4. Le casse mutue infortuni agricoli modelli per l'assicurazione sociale in Italia

Mario Abbiate portò queste considerazioni, legate al modello della cassa mutua operante nella sua città, fino al più alto consesso della vita democratica della nazione, in occasione d'importanti dibattiti parlamentari. Già in occasione della discussione sul disegno di legge relativo all'istituzione di una Cassa di maternità, il 21 giugno 1910 Abbiate, pur approvandolo, lamentò tuttavia una lacuna, ossia quella di non includere le lavoratrici del riso, le mondine soprattutto, tra le donne bisognevoli di tutela[21]. Eppure la legge del 1907 sulla risicoltura vietava alle donne il lavoro prima e dopo il parto. Perché escludere dalla futura Cassa maternità queste lavoratrici? Certo, non era semplice quantificare il movimento delle mondariso sul territorio dell'Italia settentrionale, tra indigene e forestiere, ma non si dovevano addurre, per giustificare questa esclusione, motivi di difficoltà finanziaria per il conteggio del contributo. Per Abbiate, bisognava guardare alla particolarissima forma d'esazione del premio studiata dalla Cassa mutua infortuni agricoli del Vercellese:

> Il problema della assicurazione delle mondatrici locali è semplice, rispetto al contributo. Basterebbe richiedere da parte dell'agricoltore l'assicurazione non per individuo ma per superficie, per ettaro di terreno; così come usa l'Assicurazione mutua del vercellese per gli infortuni agricoli; e richiedere il contributo individuale delle mondatrici, e quello dello Stato[22].

20 *La Sesia* del 28 aprile 1911.

21 Abbiate, già nel 1904, discutendo in seno al Consiglio superiore del lavoro sull'iniziativa di Turati per l'istituzione di una Cassa di maternità, aveva proposto l'inclusione delle salariate agricole tra le obbligatoriamente assicurate: cfr. V. STRINATI, *Origini e istituzione della Cassa di maternità (1875-1910)*, in *Studi Storici*, 2, 2004, *p. 539*. Sulla condizione delle mondine, vedi A. QUASI, *Le mondine delle risaie vercellesi*, in *Annali dell'Istituto Alcide Cervi*, 12, 1990, *pp. 165-180*.

22 Atti Parlamentari - Camera dei Deputati, Legislatura XXIII - *1a sessione - discussioni - tornata del 21 giugno 1910*, Roma, 1910, *p. 8722*.

Giovanni Raineri, ministro di Agricoltura, industria e commercio, rispose ad Abbiate dicendo come non fosse possibile un semplice stanziamento aggiuntivo finanziario per questa categoria di lavoratrici, ma sarebbe stato necessario un nuovo disegno di legge, corroborato preventivamente da più precisi dati statistici. In effetti, la legge che da lì a poco sarebbe stata approvata, la n. 520 del 17 luglio 1910 istitutiva la Cassa di maternità, non previde tra le categorie assicurate le mondine. Tuttavia la proposta lanciata da Mario Abbiate ebbe, quanto meno, il merito di aprire una discussione su questo importante tema, che tornerà utile soprattutto quando - negli anni della Prima guerra mondiale - si incominceranno a progettare forme di assicurazione globale per tutti i lavoratori.
Altro momento per illustrare l'efficienza della Cassa mutua infortuni agricoli di Vercelli fu la discussione parlamentare sul disegno di legge relativo allo stato di previsione della spesa del ministero di Agricoltura per l'esercizio finanziario 1° luglio 1911-30 giugno 1912. Il deputato vercellese, prendendo la parola alla Camera il 12 maggio 1911, fece un discorso che, per temi trattati ed efficacia di esposizione, venne ripreso su tutti i principali organi di informazione nazionali. Rivolto al nuovo ministro dell'Agricoltura, Francesco Saverio Nitti, disse apertamente che lo Stato doveva fare decisamente di più per la previdenza operaia nell'ambito della legislazione sociale. Constatando come la previdenza in Italia poggiasse quasi esclusivamente sulla Cassa nazionale di previdenza e sulle società di mutuo soccorso, fece voti affinché si addivenisse all'obbligatorietà delle assicurazioni sociali, così come era stato fatto con legge n. 80 del 17 marzo 1898, per ciò che concerne l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'industria. Ma, detto questo, Abbiate ritenne di non trascurare la libera previdenza in Italia, per un duplice motivo. Il primo nasceva dal fatto che, seppur ci si era convertiti un po' tutti idealmente al modello assicurativo tedesco, sull'esempio di Luzzatti, per ciò che concerneva le tutele della vecchiaia, malattie e invalidità, ancora nulla di fatto era stato statuito nel nostro Paese circa l'obbligatorietà. La proposta governativa di un monopolio delle assicurazioni sulla vita stava già incontrando forti opposizioni - com'è noto - per gli interessi finanziari privati che avrebbe colpito e spingere oltre misura in questa direzione avrebbe potuto non pagare alle prossime scadenze elettorali[23]. Il secondo motivo scaturiva proprio dalle parole pronunciate dal ministro Nitti in occasione dell'inaugurazione dell'Esposizione internazionale di Torino, evocanti la crescita economica e sociale del popolo italiano nel cinquantennio dell'Unità. Ora, proprio per il bene futuro degli Italiani, Abbiate chiedeva sostanzialmente a Nitti quattro ordini di provvedimenti: diffusione della previdenza sociale in Italia, miglioramento tecnico ed economico delle società di mutuo soccorso, sostegno alla mutualità scolastica e, soprattutto, valorizzazione di quella agraria[24]. Per una più completa divulgazione delle tema-

23 Vedi, sul tema, S. POTITO, *L'INA. Gli anni del monopolio (1912-1923)*, Milano, 2017.
24 Sulla mutualità scolastica mi permetto di rinviare a F. QUARANTA, *Contributo alla storia della mutualità scolastica in Italia (1910-1938)*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1, 2016, *pp. 67-75*.

tiche previdenziali, oltre alla scuola, da sempre il migliore e più efficace strumento di educazione e cultura, ci si sarebbe potuto avvalere anche delle cattedre ambulanti di previdenza per le quali, proprio quell'anno, era stato stanziato un primo - anche se modesto - fondo dal ministero del Tesoro. Per non correre tuttavia il rischio di creare una "nuova burocrazia", era auspicata l'opera integratrice delle organizzazioni popolari, cooperative e società di mutuo soccorso, le quali, analogamente a quanto stavano facendo le cattedre ambulanti d'agricoltura, "così benemerite dell'agricoltura italiana", avrebbero costituito le risorse più adatte al fine di far conoscere ai lavoratori i primi rudimenti di previdenza e assicurazioni sociali. Riguardo alla mutualità agraria, Abbiate pregò il ministro di affrettare la discussione sul disegno di legge Luzzatti-Raineri al fine di poter dare, anche per il settore agricolo, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro:

> L'esperimento italiano e l'esperimento straniero (ma quello italiano soprattutto; e mi compiaccio che l'esperimento primo sia stato fatto nella regione che m'onoro di rappresentare), l'esperimento fatto insegna che la soluzione migliore, tecnicamente ed economicamente, per l'assicurazione contro gli infortuni in agricoltura è quella data dalla mutualità. Sono le mutue agrarie (le mutue agrarie di Vercelli, di Firenze, di Torino), che risolvono nel miglior modo l'importante problema. Ora, mentre si sta progettando il monopolio di forme d'assicurazione che già da lungo tempo sono esercitate dall'industria privata, non tralasciate, onorevole ministro, di costituire non per lo Stato ma per gli stessi interessati agricoltori, il monopolio d'una assicurazione che è ancora primordiale nel nostro paese e che ancora non è dichiarata obbligatoria[25].

Abbiate concluse la sua perorazione nei confronti della mutualità agraria esortando Nitti a far approvare, insieme all'obbligatorietà dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, l'obbligatorietà della costituzione di mutue regionali d'agricoltori per l'esercizio di quel ramo di previdenza. Così facendo non solo avrebbe allontanato le mire degli assicuratori privati, che avrebbero avuto buon gioco a speculare su un terreno ancora vergine, ma avrebbe soprattutto salvaguardato le mutue già esistenti che, pur in presenza di obbligo assicurativo, non necessariamente sarebbero state poste in liquidazione.
Il deputato vercellese non fu certo solo in questa battaglia. Luigi Luzzatti e Giovanni Raineri, ad esempio, parleranno in termini elogiativi delle casse mutue infortuni, il 25 agosto 1912 a Oderzo (Treviso), in occasione del Congresso degli agricoltori italiani. Riflettendo sull'assicurazione infortuni in agricoltura, e stigmatizzando il fatto che i lavori per l'approvazione della legge fondante l'obbligatorietà in quel settore fossero ancora al punto di partenza, Luzzatti affermò:

25 Atti Parlamentari - Camera dei Deputati, Legislatura XXIII - *1a sessione - discussioni - tornata del 12 maggio 1911*, Roma, 1911, *p. 13932*.

> Ma i solerti agricoltori del Vercellese e della Toscana, che fecero l'esperimento spontaneo e precursore di assicurare dagli infortuni i lavoratori della terra, non solo nei casi di morte e di invalidità permanente, come la nostra legge proponeva, ma anche pei sinistri temporanei, nei resoconti delle loro Casse Mutue testé pubblicati, danno dei numeri consolatori, i quali dimostrano che le buone azioni non sono un cattivo affare[26].

Raineri prese successivamente la parola evidenziando come, sulla base dei resoconti di gestione forniti dalle casse mutue allora operanti, non vi fossero riscontrati particolari aggravi finanziari sui datori di lavoro agricoli:

> Si è molto discusso sull'onere della produzione agraria; ma tutti i conti astratti, tendenti a stabilire limiti elevati per esso, hanno finito per cadere di fronte alla esperienza delle Società mutue fra conduttori di fondi esistenti e particolarmente di quelle di Firenze e di Vercelli che rappresentano tipi di agricoltura e condizioni molto diverse[27].

Ed era vero: dalle statistiche presentate in quell'occasione fu evidenziato come, per la Cassa mutua vercellese, legata soprattutto all'attività risicola, il carico contributivo medio per ettaro fosse poco superiore ai cinquanta centesimi di lire, mentre per quella toscana, dove le colture erano più variabili rispetto a quella piemontese, la quota fosse leggermente più alta, aggirantesi intorno ai sessanta, settanta centesimi per ettaro.
Anche da parte dei socialisti più critici nei confronti delle casse mutue e dei sindacati privati di assicurazione, timorosi di vedere riflesse, in quello agricolo, determinate contraddizioni del settore assicurativo industriale, proveniva un plauso per l'opera da loro svolta:

> In Italia esistono già degli enti che, sotto la forma di Casse mutue, hanno incominciato ad assumere infortuni agricoli. Sono istituti nati spontaneamente per l'iniziativa di proprietari illuminati, che rendendosi conto, anche prima dei governanti, delle nuove necessità sociali, hanno incominciato ad assicurare i loro contadini contro gli infortuni; sono le seguenti Casse Mutue, accanto alle quali mettiamo l'anno di fondazione: Vercelli (1904); Firenze (1909); Torino (1911); Milano (1911); Bologna (1911). Tali enti per la maggior parte, funzionano bene[28].

Alle organizzazioni operaie non dispiaceva, in definitiva, la presenza sul territorio di tali organismi anche perché, dai loro statuti, si potevano a volte riscontrare forme di tutela più generose di quelle proposte fino ad allora nei vari proget-

26 *Il Giornale di Vercelli* del 27 agosto 1912.
27 *Ibidem.*
28 F. ANDREANI, *Saggi critici sulla legislazione sociale in Italia*, prefazione di G. Salvemini, Roma, 1920, *p. 38*.

ti di legge parlamentari e governativi. Inoltre, come si può osservare, queste casse nascevano e prosperavano soprattutto al nord, a significare di un fermento associazionistico padronale che ricalcava, non a caso, gli ambiti geografici dove erano più forti le società di mutuo soccorso e, soprattutto, le leghe di resistenza fra lavoratori.

5. I problemi dell'agricoltura a livello nazionale e internazionale. La commissione Nitti

Le casse mutue che stavano sorgendo un po' in tutta l'Italia centro-settentrionale, non solo avrebbero esteso il campo ad altre forme di assicurazione, collegate alla Cassa nazionale infortuni e alla Cassa nazionale di previdenza, ma avrebbero altresì costituito strumenti di educazione e di solidarietà sociale nel cuore del nostro sistema produttivo. Formare e informare i lavoratori delle fabbriche e, soprattutto, delle campagne sui temi della previdenza sarebbe stato foriero di crescita democratica e partecipativa degli Italiani, ormai cittadini, non più sudditi. In quest'ottica, l'esperienza delle Commissioni conciliatrici nelle controversie di lavoro nelle risaie, previste dalle leggi sulla risicoltura n. 337 del 16 giugno 1907 e n. 487 del 17 luglio 1910, vide, per la prima volta a Vercelli, domenica 2 aprile 1911, il voto femminile per l'elezione dei probiviri rappresentanti i lavoratori e - soprattutto - le lavoratrici dei campi, le mondine[29]. A loro si rivolgeva il maestro Gionino, con tono profetico, sulle colonne del giornale socialista vercellese:

> Ricordate che il voto che la classe borghese concede oggi a voi, contadine, all'apparenza semplice problema di lavoro, è una prova, un saggio per potere, in un giorno non lontano, rispondere a coloro che chiederanno anche per voi la concessione di quei diritti politici e giuridici che oggi sono privilegio e vanto dei soli uomini. Contadine, alle urne[30]!

Questo avveniva in una Vercelli che, l'anno successivo, grazie anche ai buoni uffici del deputato vercellese, avrebbe inaugurato, con un solenne discorso del ministro Nitti, l'Esposizione internazionale di risicoltura e d'irrigazione, evento di notevole rilevanza per la città piemontese[31]. La giornata d'esordio di tale rassegna, tuttavia, fu motivo d'imbarazzo per Mario Abbiate. Di fronte alle autorità vercellesi religiose e politiche, in particolare agli esponenti del padronato agrario,

29 Sulla questione della cittadinanza politica femminile tra Otto e Novecento, vedi M. DEGL'INNOCENTI, *L'età delle donne. Saggio su Anna Kuliscioff*, Manduria-Bari-Roma, 2017, *pp. 141-171*.

30 *La Risaia* dell'11 febbraio 1911.

31 Nell'ambito dell'Esposizione internazionale (Vercelli, 20 ottobre-20 novembre 1912) fu tenuto anche un importante congresso di studi agrari, il cui resoconto si trova in *Atti del IV Convegno risicolo internazionale. Vercelli, 5-6-7-8-Novembre 1912*, Vercelli, 1913.

Nitti diede - a detta del giornale socialista - "una ben dura lezione". Le cronache, infatti, riportarono che il ministro di Agricoltura andò al di là delle rappresentanze ufficiali e delle frasi di circostanza, quasi sentisse l'eco delle dure lotte tra agrari e contadini che agitavano il mondo della risaia. Dopo aver ricordato che Vercelli era la naturale sede di un'esposizione che interessava gran parte dei produttori, Nitti non mancò di rilevare l'attenzione verso il settore dei lavoratori:

> Questa preoccupazione di fare che le forme della produzione diventino sempre più umane, che l'igiene del lavoro e l'educazione elevino le condizioni delle masse produttrici, onora il nostro tempo. La risaia, tetra e sacra alla febbre, deve diventare, mercé gli sforzi dello Stato e dei produttori, un ricordo del passato[32].

Evidenziato come la provincia di Novara, sotto la quale amministrativamente dipendeva Vercelli, era in prima fila per il progresso agricolo, Nitti esortò

> a non dimenticare l'opera di quegli oscuri lavoratori che con sforzi pertinaci hanno contribuito spesso con il loro sacrificio a opere di rinnovazione civile[33].

Gli agrari vercellesi, a quanto pare, non presero bene le parole del ministro, a loro dire troppo sbilanciate nei confronti del proletariato agricolo, tanto è vero che Abbiate - nel banchetto ufficiale tenutosi subito dopo - consigliò Nitti di spendere almeno qualche parola di lode nei confronti degli imprenditori agricoli.
Abbiate, inoltre, fautore nonché estensore, nella sua qualità di rappresentante del Consiglio superiore del lavoro, del progetto di legge sull'istituzione di cattedre ambulanti di previdenza, fu tra i docenti del corso di cooperazione e di mutualità agraria organizzato a Roma dall'omonimo Comitato nazionale, diretto da Mario Casalini, insieme ad illustri esperti del settore quali Luigi Luzzatti, Leone Wollemborg, Giovanni Raineri. Sua materia d'insegnamento fu la legislazione delle cooperative e delle mutue agricole in Italia e all'estero[34]. A coronamento di tanto fervore mutualistico in campo agrario, Mario Abbiate fu nominato delegato del ministero delle Colonie presso il prestigioso Istituto internazionale di agricoltura, progenitore dell'attuale Fao, le cui basi erano state gettate a Roma con la conferenza del 28 maggio 1905. Voluto fortemente da Vittorio Emanuele III, sotto l'impulso dell'americano di origine ebraica David Lubin, che aveva esposto il progetto al direttore dell'Ufficio del lavoro, Giovanni Montemartini e, successivamente, a Luigi Luzzatti, l'Istituto aveva lo scopo di raccogliere e diffondere statistiche e informazioni sui prodotti agricoli, studiare questioni tecniche ed

32 *La Risaia* del 26 ottobre 1912.
33 *Ibidem*.
34 Il corso fu inaugurato da Vittorio Emanuele Orlando, il 20 agosto 1913, a Roma, nella nuova sede della Società degli agricoltori italiani, alla presenza delle autorità e dei numerosi allievi iscritti, provenienti da tutt'Italia: vedi *La Sesia* del 23-24 agosto 1913.

economiche d'interesse agricolo, nonché proporre ai governi misure vantaggiose alle classi agricole e progetti di accordi internazionali[35]. Il 6 maggio 1913, quando si aprì a Roma la quarta Assemblea generale dell'Istituto, sotto la presidenza di Vittorio Emanuele Orlando e con la partecipazione di 53 delegati stranieri, Mario Abbiate venne chiamato a far parte della quarta commissione, dedicata alla cooperazione, assicurazione, credito agrario e a "tutte le altre questioni concernenti i problemi economici e sociali che si riferiscono all'agricoltura"[36]. È qui appena il caso di accennare che nel dopoguerra, all'indomani della caduta del governo Bonomi, nel febbraio del 1922, circolò per qualche tempo il nome di Abbiate quale probabile ministro dell'Agricoltura "a cui aspira[va] come competente in agraria"[37].

Nel settore dell'assicurazione contro gli infortuni agricoli, intanto, i lavori procedevano a rilento. L'accoglienza alla proposta di legge governativa Luzzatti-Raineri del 5 dicembre 1910, vista l'autorevolezza e la competenza dei proponenti, avrebbe dovuto essere pacifica, tuttavia l'Ufficio centrale del Senato, seppur di strettissima maggioranza, la respinse in data 25 marzo 1912. Motivi di questo rigetto erano quelli di sempre: pericolo di frodi, oneri contributivi sproporzionati rispetto alle indennità da erogare, timore di statizzazione del comparto assicurativo sul modello Ina, ecc. Occorreva ricominciare tutto daccapo. Nel marzo del 1913, il ministro Nitti provvide così a nominare un'apposita commissione ministeriale che, tra le altre cose, riprese le precedenti iniziative (Conti e Luzzatti-Raineri) al fine di formulare un nuovo progetto di legge per gli infortuni sul lavoro in agricoltura. Il progetto della commissione, approvato dalla stessa il 4 dicembre 1913, proponeva di estendere l'assicurazione obbligatoria a tutti i lavoratori della terra, da 9 anni in su, con premi fissati in ragione della estensione dei terreni (come efficacemente sperimentato dagli agricoltori vercellesi) e dei rischi colturali. I premi sarebbero stati stipulati in esclusiva tramite consorzi obbligatori di assicurazione agraria, con sede e circoscrizione da determinarsi con decreto reale, i quali avrebbero potuto esercitare anche altri rami di assicurazione in questo specifico settore. Questi consorzi, costituiti da assemblee composte da 25 a 50 membri, eletti per due quinti dai rappresentanti dei datori di lavoro agricoli, due quinti da rappresentanti dei lavoratori della terra e un quinto dal consiglio provinciale, dovevano essere amministrati da un consiglio composto da rappresentanti di proprietari e lavoratori, di delegati del consiglio provinciale con il presidente nominato dal ministro. Ogni consorzio avrebbe inoltre dovuto cedere in riassicurazione dal 25 al 50% dei propri rischi alla Cassa nazionale infortuni, la quale avrebbe potuto sostituirsi al consorzio stesso laddove esso non

35 Sulle vicende di quest'organismo internazionale, vedi L. TOSI, *Alle origini della Fao. Le relazioni tra l'Istituto Internazionale di Agricoltura e la Società delle Nazioni*, Milano, 1989.

36 *La Sesia* del 9 maggio 1913.

37 Cfr. *Filippo Turati e Anna Kuliscioff. Carteggio*, *1919-1922*, V, Torino, 1977, *p. 809*.

fosse apparso istituendo o non avesse potuto funzionare. Anche in questo progetto veniva esclusa l'indennità per inabilità temporanea[38].
Mario Abbiate, sconfitto alle elezioni politiche del 1913 dal leader dei contadini vercellesi, il socialista Modesto Cugnolio, se non poté prendere parte alle discussioni parlamentari sul progetto, non farà mancare tuttavia - come vedremo - la sua voce in seno agli organi consultivi dello Stato, dei quali faceva parte, in attesa di ricevere, nel 1919, la nomina a senatore del Regno e, l'anno successivo, la promozione a Ministro.

6. L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura è realtà

Il progetto della commissione Nitti, che escludeva la libera scelta dell'istituto assicuratore, faceva emergere con chiarezza il probabile scioglimento delle casse mutue infortuni agricole sorte fino ad allora in Italia. Non è un caso che esse non persero tempo per stringersi in un'azione comune al fine di scongiurare una simile eventualità. Il 3 febbraio 1914 i rappresentanti delle casse mutue di Vercelli, Firenze, Bologna e Milano, si radunarono nel capoluogo lombardo per discutere in via generale lo schema del progetto di legge sull'estensione dell'obbligatorietà dell'assicurazione agricola compilato dalla commissione ministeriale. Ravvisando nel progetto di legge "difetti capitali", i convenuti votarono un ordine del giorno per il ministro Nitti, auspicando che, nel progetto medesimo, fosse "rispettato il principio della mutualità, che ha consentito il sorgere e lo svilupparsi di Casse mutue le quali, prevenendo la legge, hanno già dato prova non dubbia della bontà dei principi cui si ispirano e dei risultati conseguiti a vantaggio degli operai agricoltori"[39]. I rappresentanti delle casse mutue infortuni si dichiararono pronti a introdurre nei propri statuti tutte le modifiche che potevano essere ritenute opportune - compresa la rappresentanza di tutte le classi interessate - e di mettere subito a disposizione del Governo la pratica acquistata nell'ultimo decennio. Viva preoccupazione dimostrò, sulle colonne del "Corriere della Sera", Luigi Luzzatti il quale, parlando dell'eventualità della messa in liquidazione delle casse mutue infortuni agricoli sorte in Italia, affermò:

> Esse lasciano in eredità, se dovessero morire per la nuova legge, un esempio di amministrazione semplice, pura, economica, a cui dovrebbe ispirarsi lo Stato. Ma sarà capace di farlo[40]?

38 A. CHERUBINI, I. PIVA, *Dalla libertà all'obbligo*, cit., p. 70. È qui solo il caso di accennare che la Cassa mutua vercellese accordava anche la prestazione economica per invalidità temporanea, a partire dal ventunesimo giorno dall'infortunio.
39 *La Sesia* del 7 febbraio 1914.
40 *Corriere della Sera* del 2 marzo 1914.

Tutte queste preoccupazioni, tuttavia, si dovettero rivelare di breve durata. Questo progetto di legge, infatti, al pari di quelli precedenti, non ebbe sorte migliore: cadde con il ministero ancora prima di essere discusso. Bisognerà attendere la Prima guerra mondiale, con il sacrificio di molti contadini nelle trincee e dei loro sostituti nei campi (fanciulli, donne e vecchi, facili a cadere vittime d'infortuni) affinché, dopo un ulteriore, infruttuoso progetto presentato dagli onn. Borromeo, Venino e Belotti, venisse finalmente promulgato il decreto legge luogotenenziale n. 1450 del 23 agosto 1917, basato sul progetto del ministro De Nava, che non solo istituiva l'assicurazione obbligatoria in agricoltura ma, soprattutto, avrebbe mantenuto in vita, tra gli istituti assicuratori, le pionieristiche casse mutue infortuni agricoli. Sia la legge istitutiva l'obbligatorietà dell'assicurazione, all'art. 5, sia il successivo regolamento esecutivo (d. lgt. n. 1889 del 21 novembre 1918, art. 42) prevedevano, infatti, che l'assicurazione fosse gestita dalla Cassa nazionale infortuni nonché, in alternativa, da casse mutue, casse consorziali, sindacati di mutua assicurazione, purché esercenti prima del 26 marzo 1917 le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura[41]. Ma c'è di più. Non solo avrebbero continuato ad operare le casse mutue, ovviamente su rinnovati statuti conformi alle nuove disposizioni normative, ma l'esperimento fatto dagli agricoltori piemontesi, unitamente a quello della Cassa mutua toscana e degli istituti germanici, fu preso a modello dal ministero stesso per la non facile elaborazione delle tariffe dei contributi agricoli, da applicarsi su tutto il territorio nazionale. Non si nascondeva il problema Guido Toja, estensore del progetto, il quale trovava nelle benemerite casse mutue, seppur sorte su base volontaria, un valido punto di partenza su cui gettare le fondamenta in vista del nuovo regime obbligatorio:

> Le probabilità di infortunio rappresentano gli elementi di calcolo più delicati e più incerti. Per le ragioni esposte precedentemente in varie occasioni, e sopra tutto per la mancanza di adatte esperienze, riesce estremamente difficile la determinazione di un complesso di coefficienti che rispondano bene alle esigenze delle assicurazioni in regime obbligatorio. Il Ministero si è valso dei risultati germanici e di quelli delle Casse Mutue Toscana e Vercellese, Istituti, questi ultimi, che offrono ampia garanzia per la serietà dei loro ordinamenti tecnici ed amministrativi[42].

41 La data 26 marzo 1917, infatti, era quella di presentazione al Senato del progetto di legge. Notizie sul ministro De Nava in F. MAZZA, *De Nava, Giuseppe*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 38, Roma, 1990, *pp. 705-708* e in L.D. BALDISSARRO, M.P. MAZZITELLI, *Archivi De Nava. Inventari*, "Quaderni della rassegna degli Archivi di Stato", 91, Roma, 1999.

42 *Relazione dell'ing. Toja sulle tariffe dei contributi per l'assicurazione obbligatoria contro gl'infortuni sul lavoro in agricoltura. Firenze, 10 agosto 1918,* in *Annali del credito e della previdenza*, Allegato I, Roma, 1919, *p. 52*. L'ing. Toja, tra i più autorevoli cultori di scienze matematiche, finanziarie e attuariali in Italia, fu direttore generale della compagnia assicuratrice "La Fondiaria" di Firenze e, successivamente, al vertice dell'INA: cfr. *L'Assicurazione Italiana*, 2, 1933, *pp. 13-22*. Egli loderà il tentativo di Mario Abbiate per la riforma dello Stato sociale in Italia: cfr. G. TOJA, *Il progetto Abbiate sulle Assicurazioni Sociali dal punto di vista tecnico*, in *La Rivista dei Pubblici Servizi*, 2-3, 1918, *pp. 10-14* e ID. 4-5, 1918, *pp. 37-39*.

I problemi si spostarono ben presto dal campo statistico-attuariale a quello politico. Sarà ancora Mario Abbiate a far sentire autorevolmente la sua voce, in seno al Consiglio della previdenza e delle assicurazioni sociali, in occasione della travagliata discussione in merito all'approvazione del regolamento esecutivo relativo al decreto 1450/1917[43]. Paventando una possibile limitazione delle prerogative statutarie delle casse autonome, dichiarate obbligatorie, sia in ambito di applicazione delle tariffe contributive, sia nella misura delle indennità corrisposte agli infortunati, ritenne

> che queste libere forme di mutualità che rappresentano le migliori energie ed i migliori sentimenti di coloro che le hanno costituite, debbano essere sollecitate ed incoraggiate, non solo per la loro efficienza economica e la corrispondenza di esse ai fini sociali che l'assicurazione si propone, ma anche per ragioni superiori di ordine politico e sociale[44].

Quest'affermazione conferma ulteriormente la concezione del futuro ministro del Lavoro nei confronti delle assicurazioni sociali: non paternalistici strumenti benefico-assistenziali per la composizione dei contrapposti interessi tra la classe dei produttori e quella dei lavoratori, ma moderni mezzi di politica previdenziale in un'ottica di solidarietà e giustizia sociale. Confortato dal fatto che l'introduzione dell'obbligo assicurativo non avrebbe vulnerato l'ordinamento mutuo, Abbiate era tuttavia convinto che i contributi dovessero in una certa misura omogeneizzarsi tra loro poiché non era possibile che alcune mutue assicuratrici praticassero tariffe migliori, per i rischi più bassi, a discapito di altre obbligate a tariffe più alte, per rischi maggiori. L'esperimento negativo fatto dalla Cassa nazionale infortuni per il settore industriale, la quale doveva accollarsi i rischi professionali di più elevata pericolosità e frequenza, rifiutati molto sovente dalle società assicuratrici private poiché antieconomici, era lì a dimostrarlo. Non si dovevano ripetere gli stessi errori per la neonata assicurazione obbligatoria in agricoltura.
Dopo aver cercato di far passare invano, per il pagamento del premio, il sistema vercellese del contributo aerale (cioè per superficie coltivata) a discapito del contributo d'imposta erariale, che venne invece approvato, è interessante rilevare l'attenzione data al tema della vigilanza assicurativa, argomento quanto mai scabroso da affrontare, soprattutto per la classe imprenditoriale, poco incline a far accedere funzionari ispettivi nelle proprie aziende, agricole o industriali che fossero[45]. Il mutualista vercellese era andato sull'argomento contestando il fatto che

43 Su questo importante corpo consultivo dello Stato d'età liberale, cfr. D. MARUCCO, *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo. Il Consiglio della previdenza dal 1869 al 1923*, Milano, 1984.

44 *Atti del Consiglio della previdenza e delle assicurazioni sociali, I sessione del 1918*, adunanza del 26 gennaio 1918, in *Annali del credito e della previdenza*, Roma, 1919, *p. 31*.

45 Sulla nascita dell'Ispettorato del lavoro, cfr. E. BALBONI, *Le origini della organizzazione amministrativa del lavoro*, Milano, 1968, *pp. 85-101* e A. CARDINALE, *Salute operaia. Le origini delle istituzioni per la protezione dei lavoratori in Italia (1896-1914),* Sesto S. Giovanni, 2005, *pp. 97-113*.

l'inchiesta sugli infortuni agricoli - che nella prima stesura del regolamento era stata affidata all'Ispettorato del lavoro - fosse stata modificata e, così come avveniva per gli infortuni industriali, declinata al pretore:

> Si rende ragione di ciò perché è noto che per i pochi mezzi a sua disposizione l'Ispettorato del lavoro non potrebbe adempiere al grave compito. Ma dichiara in via di massima che, se questa soluzione è voluta dalle attuali contingenze, non è però conforme al miglior funzionamento della legge: intanto però si potrà disporre che la denunzia sia fatta anche all'Ispettorato del lavoro, perché è necessario che questo abbia conoscenza di tutti gli infortuni e nei limiti del possibile intervenga. Ed il Consiglio deve cogliere l'occasione per esprimere ancora una volta il voto che all'Ispettorato del lavoro siano dati tutti i mezzi necessari per un conveniente funzionamento, altrimenti le leggi sociali sono inutili[46].

Veniva toccato in quest'occasione un punto critico, contro il quale si erano scontrati tutti i tentativi per una piena promozione dello Stato sociale in età giolittiana, non essendo semplice risolvere la contrapposizione tra il particolarismo delle istanze liberiste dell'impresa, da una parte, e quello che sempre più veniva considerato come interesse generale, vale a dire la tutela del lavoro e dei lavoratori, dall'altra. Depotenziata l'azione ispettivo-ministeriale, frequenti saranno le lagnanze - come era facile prevedere - a causa dell'inerzia dei pretori riguardo le inchieste per infortuni agricoli, che si sarebbero dovute espletare nei termini tassativi previsti dal regolamento, vale a dire entro quattro giorni dal ricevimento della denuncia, ma che di fatto restavano lettera morta:

> Giustamente quindi il Ministero della Giustizia, con circolare pubblicata nel Boll. Uff. 14 del 1923, richiamava i pretori all'osservanza di detto articolo, avvertendoli che all'inchiesta devono provvedere anche di loro iniziativa, senza richiesta di Istituti assicuratori o, aggiungiamo noi, di altri, quando siano a cognizione di fatti per cui occorra l'inchiesta[47].

Come non bastasse, anche i continui ondeggiamenti riguardo la scelta degli organi assicuratori, per ciò che concerne la gestione tecnica dell'assicurazione obbligatoria, sono sintomatici di questa non risolta tensione tra pubblico e privato, parallela a quella che, da lì a breve, sarebbe sorta tra centro e periferia. Entrata ufficialmente in vigore il 1° maggio 1919, la legge affidò alla Cassa nazionale infortuni la gestione assicurativa tranne - come visto - per quei sodalizi mutualistici che avevano precorso i tempi in regime di volontarietà. Ad essi fu data la possibilità di esercitare in autonomia l'assicurazione obbligatoria contro gli infor-

46 *Atti del Consiglio della previdenza e delle assicurazioni sociali, I sessione del 1918*, adunanza del 27 gennaio 1918, in *Annali del credito e della previdenza*, Roma, 1919, *p. 64*.
47 S. RAMERI, *Gli infortuni sul lavoro in agricoltura*, cit., *p. 159*.

tuni agricoli. Con d.lgt. n. 1890 del 24 novembre 1918 il territorio del Regno fu suddiviso in trentacinque compartimenti, successivamente scesi a venticinque, di cui in venti agì la Cassa nazionale infortuni, negli altri cinque le casse mutue costituitesi prima del 26 marzo 1917. In seguito al r.d.l. n. 2050 del 15 ottobre 1925, la situazione si capovolse poiché l'assicurazione fu assunta quasi esclusivamente dalle casse mutue sorte successivamente: dei venticinque compartimenti, solo tre restarono alla Cassa nazionale infortuni. Con r.d. n. 1813 del 21 dicembre 1933, poi, i compartimenti vennero ridotti a diciotto e furono tutti gestiti dalle casse mutue. Alla Cassa mutua vercellese, ad esempio, fu affidata l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura nelle province di Vercelli, Novara, Alessandria e Pavia, per il II compartimento, mentre alla Cassa mutua aziende agricole forestali con sede a Firenze, competente per l'VIII compartimento, furono affidate le province di Firenze, Pistoia, Lucca, Pisa, Livorno, Spezia e Massa. Tale autonomia gestionale fu protratta fino al r.d.l. n. 315 del 25 marzo 1943, convertito nel secondo dopoguerra in legge n. 178 del 5 maggio 1949, quando venne stabilito che l'esercizio dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura fosse definitivamente trasferito dalle casse mutue all'Inail[48].

7. La tutela agricola tra passato e presente

A conclusione di queste note storiche che hanno portato, un secolo fa, al primo intervento normativo riguardo l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura - che oggi è disciplinata dal Titolo II del vigente Testo Unico approvato con d.p.r. n. 1124 del 30 giugno 1965 - è nostro intendimento evidenziare tre punti sui quali soffermare l'attenzione, di cui il primo critico, gli altri due decisamente più positivi, poiché caratterizzati da elementi di novità rispetto ai limitati strumenti di protezione sociale allora vigenti. Non mancherà un breve cenno dedicato all'evoluzione normativa, soprattutto nel campo della prevenzione, che ha caratterizzato la tutela agricola in questi cento anni.
Grande assente - pur nei limiti della presente ricerca, basata su una documentazione che, seppur autorevole, non può certamente dichiararsi esaustiva - è sembrato il tema della prevenzione. Le assicurazioni sociali, in particolare quella contro gli infortuni sul lavoro, non devono solo rimediare gli eventi dopo che si sono verificati, ma hanno soprattutto il fine di tutelare l'igiene e la sicurezza sui luoghi di lavoro in modo che le probabilità di danni si annullino o, quantomeno, i fattori di rischio si riducano al minimo. Per questo settore tutto era demandato ad una macchinosa regolamentazione, sancita dall'art. 25 del citato d.l.lgt. 1450/1917, da

48 Per una breve cronistoria della parabola degli istituti assicuratori contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, vedi E. CAMPESE, *Affinché resti memoria delle Casse Mutue Infortuni Agricoli*, in *L'Assistenza sociale agricola*, 11-12, 1942, *pp. 241-254*.

approvarsi con decreto reale, che prevedeva una pluralità d'interventi, dai ministeri competenti agli istituti assicuratori, dal Consiglio superiore del lavoro al Consiglio di Stato[49]. Per i controlli sull'applicazione della legge, inoltre, oltre agli ispettori del lavoro - il cui intervento, come abbiamo visto, era fortemente auspicato da Abbiate "altrimenti le leggi sociali sono inutili" - il ministero competente avrebbe potuto affidare temporaneamente la vigilanza anche agli stessi funzionari tecnici delle casse mutue. Pur non volendo dubitare sulla serietà e sulla professionalità delle persone incaricate agli accertamenti, quanto meno però poteva correrSi il rischio di un conflitto d'interessi, non essendovi una distinzione netta tra controllati e controllori, e questo è indicativo una volta di più delle incertezze e delle difficoltà che dovette attraversare la classe politica liberale nella delicata fase di passaggio dal *laissez faire* all'intervento dello Stato nell'economia.
A fronte di questa problematicità che, tra l'altro, riguardava anche il settore degli infortuni industriali[50], vi sono stati almeno due fattori che fanno guardare al provvedimento come anticipatore di moderne politiche di Welfare. In primo luogo, mentre la legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni industriali del 1898, confluita nel Testo Unico del 1904, proteggeva solamente la manodopera subordinata, per ciò che concerne l'assicurazione infortuni agricoli, sancita nel 1917, risultavano incluse anche talune categorie di lavoratori autonomi, proprietari, mezzadri, affittuari, coltivatori diretti, le loro mogli e figli, purché partecipassero in modo continuo all'attività dell'azienda agraria[51]. Inoltre, per la prima volta nel settore assicurativo-infortunistico, fu istituito il principio pubblicistico dell'automaticità delle prestazioni, cioè anche nel caso in cui il datore di lavoro non avesse ottemperato agli obblighi contributivi, il lavoratore infortunato (anche se non adibito a macchine pericolose ma semplicemente soggetto a rischio tipico della lavorazione dei campi) sarebbe stato comunque tutelato *ope legis* per il ristoro del danno subito[52]. È questo, giova ribadire, fu attuato per la prima volta in Italia con la legge obbligatoria sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, tappa fondamentale per il processo evolutivo delle istituzioni sociali in Italia, sia per il suo significato intrinseco, sia per aver trasformato l'assistenza in un diritto riconosciuto dallo Stato.

49 Tali regolamenti, peraltro, non furono mai emanati, vedi E. CATALDI, *L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Testimonianza di un secolo)*, Roma, 1983, *p. 222*.

50 Vedi, ad esempio, il ruolo svolto dai tecnici dell'Associazione degli industriali d'Italia per prevenire gli infortuni sul lavoro, dotati anch'essi di poteri ispettivi, evidenziato da R. ROMANO, *Fabbriche, operai, ingegneri. Studi di storia del lavoro in Italia tra '800 e '900*, Milano, 2000, *pp. 68-94*.

51 Vedi, sul tema, G. ARCIDIACONO, *L'evoluzione della figura del coltivatore diretto ai fini della tutela assicurativa.* De jure condito, *la posizione dell'Inail tra "fattore umano" ed "elemento terra"*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 3, 2009, *pp. 705-724*.

52 Cfr. sull'argomento le interessanti osservazioni storiche di A. FONTANA, *La famiglia agricola nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni*, in *Il Diritto del Lavoro*, 3, 2006, *pp. 199-207*. Sul superamento della tradizionale distinzione tra attività esecutiva e attività imprenditoriale, in tema di assicurazione infortuni nel settore agricolo, vedi A. DE MATTEIS, *Per una tutela infortunistica unitaria nel lavoro agricolo e nel lavoro artigianale*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1, 2017, *pp. 1-11*.

Molto cammino era ancora da compiere, come accennato, per una piena tutela del lavoratore agricolo, basti pensare al grande tema delle malattie professionali - totalmente assente nei dibattiti - che, seppur tardivamente, avevano avuto un riconoscimento nel settore industriale con r.d. n. 928 del 13 maggio 1929 (entrato in vigore per sei tecnopatie solamente il 1 gennaio 1934 e, ai fini dell'indennizzo, 1 luglio 1934). Per la tutela delle malattie professionali in agricoltura bisognerà addirittura attendere la legge n. 313 del 21 marzo 1958 ma, anche in questo caso, per un numero esiguo di malattie tabellate[53].
Per quanto riguarda la tutela infortunistica, assunse particolare importanza il r.d. n. 1732 del 23 settembre 1926, che dettò norme particolari per la sicurezza sul lavoro nei lavori di trebbiatura, con misure dirette a impedire gli infortuni che si potessero verificare per l'impennarsi della trebbiatrice, misure per i ripari delle ruote, per il seggiolino del conducente nonché per la sicurezza generale degli addetti ai macchinari. Non deve meravigliare se all'Anpi, l'Associazione nazionale per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, ente prettamente d'origine industriale, fu affidato il ramo prevenzionale anche del settore agricolo, soprattutto salvaguardando gli addetti dai rischi dell'uso delle macchine azionate da motori inanimati. Tuttavia, mentre nelle aziende di pianura quali potevano essere quelle risicole sopra descritte, la prevenzione si tradusse prevalentemente nelle applicazioni di meccanica agraria, nelle piccole aziende, specie quelle a conduzione familiare, la prevenzione si concretò in un'opera di propaganda, istruzione, educazione, formazione e informazione, con l'intento di sradicare vecchi pregiudizi o ataviche cattive abitudini. Molteplici furono le criticità incontrate dall'Anpi per l'ordinamento della "Sezione agricola", specie per la scelta dei formatori, non sempre bastando la lodevole collaborazione dei tecnici delle cattedre ambulanti di agricoltura d'ottocentesca memoria. Se tali difficoltà furono in parte superate lo si dovette ancora una volta al concorso offerto dalle casse mutue di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Tra queste ultime e l'Anpi furono infatti stipulate apposite convenzioni, in forza delle quali il servizio locale di prevenzione degli infortuni agricoli fu assunto dagli stessi direttori delle casse rurali e dai dipendenti ispettori i quali, nelle visite ordinarie e negli accessi per le inchieste infortunistiche, avrebbero potuto esercitare anche attività di propaganda prevenzionale. In definitiva la "Sezione agricola" dell'Anpi aveva quattro funzioni ben delineate: a) studio del fenomeno infortunistico in agricoltura, b) vigilanza, non solo repressiva, sulle aziende agricole, c) studio e diffusione dei mezzi preventivi, d) statistica degli infortuni agricoli, con lo scopo di rilevare cause e circostanze, nesso eziologico e le principali lavorazioni soggette a rischio rilevan-

53 Sull'argomento, vedi G. PETRACCONE, *L'iniziata riforma della legge sugli infortuni agricoli: il miglioramento delle prestazioni economiche e l'estensione della tutela alle malattie professionali in agricoltura*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 3-4, 1959, *pp. 548-559*.

te. Commissioni regionali e gruppi agricoli di propaganda completavano l'organizzazione della "Sezione agricola" dell'Anpi[54].
Un ulteriore passo in avanti fu determinato dal r.d.l. n. 1684 del 28 dicembre 1931 che, dando vita all'Ispettorato Corporativo, costituì una svolta importante nell'attività prevenzionale infortunistica, sia nel settore industriale, sia soprattutto in quello agricolo: fu infatti questo nuovo ordinamento che determinò la definitiva e opportuna separazione dei due settori per ciò che concerne la prevenzione degli infortuni sul lavoro. In particolare, per il settore industriale, all'Anpi subentrerà l'Enpi, Ente nazionale per la propaganda della prevenzione deli infortuni industriali, mentre per il settore primario, dalle ceneri della "Sezione agricola" dell'Anpi nacque la Federazione nazionale delle casse mutue infortuni agricoli, il cui organo d'informazione "L'Assistenza sociale agricola" svolse un'efficacissima opera di propaganda. Alla neonata Federazione erano delegate non solo la prevenzione vera e propria ma anche l'assistenza ai grandi invalidi del lavoro, unitamente alla rieducazione e all'avviamento al lavoro agricolo dei mutilati e invalidi di guerra. Fu in seguito al citato r.d.l. n. 315 del 25 marzo 1943, col trasferimento dei servizi gestiti dalla Federazione delle casse mutue, che anche la prevenzione fu assunta dall'Inail con la predisposizione di un ampio programma di tutela e incentivi alle imprese che non ha mai smesso di essere attuato dall'Istituto[55].
Dopo i provvedimenti normativi degli anni Cinquanta del secolo scorso (si ricordino il d.p.r. n. 547/1955 e il d.p.r. 303/1956) sarà con la legge di riforma sanitaria, la n. 833 del 23 dicembre 1978, che si compì un decisivo salto di qualità per ciò che concerne il diritto alla salute e soprattutto alla prevenzione. Con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, infatti, venne creato un organismo che diede attuazione all'art. 32 della Costituzione, con il compito di gestire e valorizzare in un'ottica universalistica i soggetti coinvolti nella tutela della salute, superando le precedenti forme d'intervento settoriali, con la promozione, il mantenimento e il recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, senza distinzioni di condizioni individuali o sociali[56]. Attenzione privilegiata anche nel settore agricolo ebbe la sicurezza e l'igiene sui luoghi del lavoro, per prevenire ed eliminare condizioni pregiudizievoli alla salute. Per l'attuazione di questo programma globale, soprattutto in relazione alla vigilanza, alle Aziende sanitarie loca-

54 Sul ruolo della "Sezione agricola" dell'Anpi, vedi E.M. FUMO, *Prevenzione infortuni. Contributo ad una "storia della prevenzione"*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2, 1947, *pp. 321-334*.

55 Un'efficace sintesi storica sull'attività svolta dall'Istituto fino ai giorni nostri, cui non è mancato nelle conclusioni l'auspicato intervento del legislatore per un'interpretazione estensiva dell'area di tutela, in L. LA PECCERELLA, *Al centro la persona. Dalle origini della tutela contro gli infortuni sul lavoro al reinserimento socio-lavorativo. Un percorso di ricerca storico-giuridica sull'Inail*, prefazione di A. DE MATTEIS, "instant book del Civ", 2, Roma, 2016, *pp. 23-103*.

56 Sui due modelli di solidarietà e protezione, quello universalistico (stesse prestazioni a tutti i cittadini) e quello occupazionale (prestazioni differenziate in base alla posizione lavorativa), in prospettiva comparata, vedi M. FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, 1993.

li furono trasferite competenze precedentemente assegnate agli Ispettorati del lavoro, con personale ispettivo avente qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, con ampio potere di accesso sui luoghi di lavoro e sanzionatorio. Gli Spresal regionali, nello specifico, per il controllo degli adempimenti stabiliti dal d.lgs. 626/1994, poi t.u. 81/2008 (l'art. 21 ha esteso ai coltivatori diretti l'obbligo di utilizzare macchinari e dispositivi di protezione individuale a norma) - insieme ai funzionari di vigilanza dell'Inps e dell'Inail, per la parte di accertamenti di natura contributiva, oggi cooperanti nel più grande Ispettorato Nazionale del Lavoro (d.lgs. n. 149 del 14 settembre 2015) - svolgono nel settore agricolo gli obiettivi specifici volti a ridurre la frequenza degli infortuni nonché la promozione di stili di lavoro sicuri e sani, finalizzati ad incidere sulle frequenti patologie da lavoro.

Disponibilità di condivisione di banche dati, procedure statistiche di *business intelligence*, protocolli sottoscritti ai più alti livelli, rendono oggi più efficace l'attività di vigilanza, anche se non son mancate autorevoli voci affinché tale funzione non sia finalizzata unicamente alla fase sanzionatoria. Come evidenziato dal quadro strategico dell'Unione Europea in materia di sicurezza sul lavoro 2014-2020, ad esempio, viene auspicata un'attività di controllo capace anche di sostenere il ruolo di consulenza nei confronti del mondo produttivo[57]. Tuttavia nessuna forma di collaborazione o formazione nei confronti dei datori di lavoro inadempienti, ovviamente, potrà essere attuata per sradicare lo sfruttamento della manodopera a basso costo così frequente nel mondo agricolo, il c.d. "caporalato", piaga antica non solo nell'Italia meridionale[58].

Ancora una volta la storia soccorre alla comprensione dei problemi, pur non dimostrandosi *magistra vitae* nel saperli risolvere. Basti pensare che di questa particolare forma d'intermediazione illecita di manodopera, usuale nella risicoltura ancora per gran parte del Novecento, si occupò il neonato Consiglio superiore del lavoro - il più importante organo consultivo dello Stato liberale in materia di legislazione sociale, sorto con legge n. 246 del 29 giugno 1902 - fin dalla seduta del suo primo insediamento[59]. In quell'occasione, a proposito della futura legge sulle risaie, il sen. Cerruti aveva proposto che nei patti agrari fossero considerate nulle tutte le promesse di mercedi fatte ad intermediari:

> Perché uno degli inconvenienti maggiori è quello che si dice del caporalato, cioè di persone le quali si incaricano di provvedere gli operai i quali attendano alla

57 M. DE FELICE, *La prevenzione dei rischi sul lavoro. Un itinerario di parole-chiave e frasi*, in *Guardare all'Europa. La prevenzione*, prefazione di S. GIUBBONI, "i quaderni del Civ", 3, Roma, 2015, *pp. 17-25*.

58 Sulla riformulazione del reato di caporalato, vedi le riflessioni di B. GIORDANO, *Il contrasto al lavoro irregolare e allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge 29 ottobre 2016 N. 199*, in AA.VV., *Agricoltura: salute e sicurezza sul lavoro a 100 anni*, cit., *pp. 55-60*.

59 Su questo "parlamento tecnico" del lavoro, con funzioni consultive agli albori della nostra legislazione sociale, vedi *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, a cura di G. Vecchio, Milano, 1988.

> mondatura del riso; e l'inconveniente deriva dal fatto che essi convengono di avere dal coltivatore un determinato correspettivo, mentre poi agli operai ne danno uno minore. Da ciò avviene che gli operai sono talvolta obbligati a lavorare di più di quello che era stabilito[60].

Ma ritorniamo al presente. La riforma del 1978 aveva portato - come è noto - all'abolizione del summenzionato Enpi, istituendo in sua vece l'Ispesl, l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro che, a sua volta, confluì insieme all'Ipsema, l'Istituto di previdenza del settore marittimo, nell'Inail (d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito con modifiche in legge n. 122 del 30 luglio 2010). Si è trattato di accorpamenti non per fini meramente organizzativi, bensì funzionali sinergicamente verso lo stesso obiettivo. Da qui la nascita del "Polo della salute e sicurezza" per la tutela globale del lavoratore e il sostegno alle imprese, facendo della prevenzione il ruolo strategico della *mission* aziendale. Questo tuttavia non vuole costituire il punto d'arrivo di una storia centenaria, bensì di partenza, soprattutto pensando alla platea dei soggetti assicurati. Anche per il settore agricolo non è mancata una riflessione sui vuoti di tutela che rischiano di determinarsi in relazione all'emersione di nuove forme di lavoro o a quelle già in essere, si pensi agli Iap, gli Imprenditori agricoli professionali, esclusi dall'assicurazione obbligatoria. Non a caso da più parti viene autorevolmente posta l'attenzione sull'affievolimento, se non sul superamento vero e proprio, della dicotomia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo al fine di governare una realtà in rapido e continuo mutamento come quella che stiamo attraversando, superando una volta per tutte il principio della "selettività della tutela" dove, a parità di rischio, debba esserci parità di protezione sociale[61].

RIASSUNTO

Cento anni fa nasceva in Italia l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura. Il presente saggio si propone lo scopo di illustrare alcuni momenti offerti da uomini e istituzioni all'origine di questa importante assicurazione.
La legge n. 80 del 17 marzo 1898, promossa per assicurare contro gli infortuni sul lavoro gli operai, aveva escluso i lavoratori della terra. Alla lacuna pose volontariamente rimedio l'Associazione degli agricoltori del vercellese che fondò una cassa mutua infortuni, la prima ad essere approvata in Italia nel 1904. L'esempio

60 *Atti del Consiglio Superiore del Lavoro, I Sessione ordinaria dell'anno 1903*, Seduta pomeridiana del 15 settembre 1903, Roma, 1903, *pp. 35-36*.

61 Sulla longevità, e i limiti, del t.u. 1124/1965, integrato da una giurisprudenza suppletiva al passo coi tempi e dal d.lgs. 38/2000, vedi L. LA PECCERELLA, *Al centro la persona*, cit., *pp. 53-68*.

sarebbe stato seguito da altre simili istituzioni con lo stesso scopo, a cui la legge avrebbe guardato per stabilire le modalità di richiesta dei premi e per l'erogazione delle prestazioni.
Il saggio si chiude sulle successive tappe che hanno portato all'attuale tutela, con un accenno alle politiche di vigilanza, poiché, come affermato da Mario Abbiate, il primo ministro del Lavoro nella storia d'Italia, senza controlli "le leggi sociali sono inutili".

SUMMARY

One hundred years ago, was born in Italy the compulsory insurance against accidents on the place of work in agriculture. This essay has the purpose to highlight some aspect concerning people and institutions with regard at the origin of this important insurance.
The Law no. 80 of 17 March 1898, passed to insure factory workers against occupational accidents, was excluding farmers. This lack was remedied deliberately by the Farmers association of Vercelli which founded a mutual institute for insurance against farm accidents, the first to be approved in Italy in 1904. The example would have been followed by other similar institutions with the same purpose, to which the law would have looked to establish the modalities of request of the social security contributions and the provision of the services.
The essay closes on the successive stages that led to the current protection, with a reference to the supervisory policies, since, as stated by Mario Abbiate, the first Minister of Labor in the history of Italy, without checks "social laws are useless".

PRATICA E CASISTICA

INAIL, SPORT E REINSERIMENTO: UNA STORIA LUNGA OLTRE SESSANT'ANNI

ERNESTO CAPASSO*

SOMMARIO

1. Premessa. - **2.** Il sogno di Antonio Maglio, medico dell'Inail e pioniere della sport-terapia. - **3.** La tutela globale integrata del lavoratore infortunato. - **4.** Il reinserimento sociale e la riabilitazione motoria attraverso la pratica sportiva. - **5.** Corsi di avviamento allo sport e sportello informativo. - **6.** La fucina dei campioni.

1. Premessa

"La speranza è un sogno fatto da svegli", diceva Aristotele. Di speranza in un futuro diverso è intriso il percorso umano e professionale di due pionieri della sport-terapia in Europa: Ludwig Guttmann in Inghilterra e Antonio Maglio in Italia. Poiché i nazisti gli impediscono di operare liberamente in quella che è la sua specializzazione ossia la colonna vertebrale, il neurochirurgo Ludwig Guttmann fugge dalla Germania nazista grazie ad un visto speciale che gli viene rilasciato dai tedeschi per curare un amico del dittatore portoghese Salazar. Giunto in Inghilterra, nel 1939, il luminare si stabilisce insieme alla famiglia ad Oxford. Nel 1944 il medico viene messo a capo dello *Spinal Injures unit*, Centro per lesioni spinali del villaggio inglese di Stoke Mandeville e comincia a curare i reduci di guerra. Nella casa di cura proibisce la morfina e rivolgendosi ai degenti, afferma: "Non c'è tempo per essere ammalati in questo dannato ospedale".
Prima che un paziente possa andarsene dal reparto deve essere in grado di vestirsi da solo in pochi minuti. Il medico organizza il tempo libero convincendo il governo inglese, in tempi di crisi economica, a finanziare la costruzione di una piscina, necessaria per la fisioterapia e soprattutto per lo sport agonistico. Osservando un gruppo di giovani pazienti feriti in guerra che sulle sedie a rotelle gioca a polo, matura l'intuizione che lo sport sia la chiave per la ripresa psico-

* Inail, Direzione centrale pianificazione e comunicazione.

fisica dei degenti. "Se mai ho fatto una cosa buona in tutta la mia carriera medica, questa è stata l'introduzione dello sport nella cura e nella riabilitazione dei feriti al midollo spinale e di altri gravi disabili". Nel 1948 si svolgono a Londra le Olimpiadi e il neurochirurgo organizza la competizione parallela dei Giochi di Stoke Mandeville con due squadre di quattordici uomini e due donne che gareggiano nel tiro con l'arco, da una parte i degenti di Stoke Mandeville, dall'altra quelli della Star and Garter home di Richmond.

2. Il sogno di Antonio Maglio, medico dell'Inail e pioniere della sport-terapia

Quando il primo giugno 1957, per volontà dell'Inail, nasce il centro per paraplegici di Villa Marina a Ostia, Antonio Maglio, medico dell'Istituto, primario e vicedirettore della struttura ha ben chiaro verso quale direzione indirizzare il suo sogno professionale e di vita: fare proprio l'insegnamento di Ludwig Guttmann e curare i pazienti attraverso lo sport.
Laureatosi, nel 1935, in medicina, all'Università di Bari, il luminare che nasce al Cairo, nel 1912, si trova ad operare nell'Italia degli anni Cinquanta, in un contesto socioculturale, poco attento ai temi della disabilità. "Lui al Centro paraplegici di Ostia - ha raccontato la vedova Maria Stella Calà - non era soltanto il primario, ma era il direttore sanitario, era tutto. Organizzava e soprattutto gestiva con umanità e autorevolezza, con molto amore e tanta decisione". Sulla sensibilità di Maglio per i pazienti, Maria Stella Calà ha poi ricordato, in un'intervista pubblicata sul sito www.memoriaparalimpica.it, un dialogo con il marito: "Ma scusa, Antonio, ma tu questi tutori, tutte queste cose che hai inventato, creato, ma non li hai brevettati? Stava facendo la barba, proprio in questo bagno qua, vicino, mi disse: «No, io non li ho brevettati, perché sarebbe costato di più alla persona disabile»". Abilitato all'esercizio della professione medica all'età di 24 anni, Maglio viene assunto all'Inail l'8 marzo 1938. Con lo scoppio del secondo conflitto mondiale, il luminare viene inviato come tenente medico di complemento lungo la frontiera italo-jugoslava e nella penisola balcanica a dirigere il servizio sanitario presso il 34° reggimento artiglieria divisione Sassari.
L'esperienza bellica fa nascere in lui una particolare sensibilità verso tutti quei soldati vittime di lesioni al midollo, privi dell'uso di braccia e gambe che rimarranno paralizzati per sempre. Nella pubblicazione Inail: "Senza barriere. Antonio Maglio e il sogno delle Paralimpiadi", viene riportato un altro ricordo della signora Calà, capace di sintetizzare, in modo efficace, la personalità del marito: "Un giorno il professor Galasso, che era un consulente neurologo dell'Inail chiese a mio marito di visitare due ragazzi che vivevano paralizzati in una casa di cura a Palestrina. 'Io non riesco a capire che cosa possano avere', gli disse. Mio marito si trovò di fronte a due giovanissimi paraplegici. Mi spiegò che vivevano come dimenticati in un

angolo dell'ospedale, abbandonati su delle barelle, senza fare niente. Guardavano il muro in silenzio: la loro vita si era ridotta a questo. Fece la diagnosi in un attimo: 'è una lesione del midollo, questi non cammineranno mai più'. E subito dopo fu lui a interrogare Galasso. 'E adesso che facciamo?', domandò. Li lasciamo così per sempre? Dobbiamo fare qualcosa". L'impegno umano e professionale di Antonio Maglio è stato una risposta a quel lontano: "Dobbiamo fare qualcosa".
Grazie all'azione persuasiva del luminare e di alcuni docenti di educazione fisica, l'Inail finanzia la pratica sportiva dei paraplegici. Maglio ha un'idea vincente e rivoluzionaria, fare le prime Paralimpiadi a Roma. Dopo averne discusso con Guttmann, di cui si considera un discepolo, il medico nato al Cairo, si impegna, in tre anni, a portare la squadra paralimpica nel mondo. Impresa che riesce grazie all'Inail che lo aiuta nel suo sogno di vita e di sport: "A supportarlo in questo sforzo era stato l'Inail, l'Istituto in cui lavorava e dove i suoi progetti, dare vita a Villa Marina prima, e organizzare le prime Paralimpiadi poi, avevano trovato nei vertici dell'ente un'essenziale sensibilità ricettiva."[1]
Nel 1960, in contemporanea con le Olimpiadi di Roma, Maglio porta in Italia i Giochi di Stoke Mandeville che prendono il nome di Paralimpiadi perché considerate parallele rispetto a quelle ufficiali. Dal 18 al 25 settembre 1960 partecipano ai Giochi per paraplegici di Roma 400 sportivi provenienti da 23 Paesi per disputare 57 gare di otto discipline, ad accoglierli un uomo alto con un elegante abito scuro: Antonio Maglio. Il 22 giugno 2016, in occasione della cerimonia di consegna della bandiera agli atleti italiani in partenza per i Giochi olimpici e paralimpici di Rio de Janeiro, il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella si è soffermato sul ruolo di Maglio nella nascita del movimento paralimpico: "Le Olimpiadi di Roma del 1960 hanno lasciato un segno ulteriore, importante nella comunità internazionale, le prime Paralimpiadi. Quella del 1960 dovuta ad Antonio Maglio fu una scelta da precursore, da avanguardia". La vicenda umana e professionale di Antonio Maglio esprime in modo netto la centralità che l'Inail ha sempre attribuito alla pratica sportiva come strumento di riabilitazione motoria e di reinserimento sociale degli infortunati.

3. La tutela globale integrata del lavoratore infortunato

I lavoratori infortunati e tecnopatici non vanno tutelati soltanto dal punto di vista economico, ma nella complessità delle lesioni subìte: affettive, morali, relazionali e sociali, in conformità con la "mission" dell'Inail tesa a garantire la tutela globale integrata del lavoratore ossia una tipologia di intervento basata su una visione complessiva della persona. Il legislatore, con il d.lgs. 23 febbraio 2000 n. 38, sul riconoscimento del danno biologico ha prodotto una sostanziale novità

1 SAITTA L., *Senza barriere - Antonio Maglio e il sogno delle Paralimpiadi*, Edizioni Inail 2018.

nella sfera delle tutele garantite. "In termini generali - ha scritto Luigi La Peccerella, Direttore della rivista degli infortuni e delle malattie professionali, - appare evidente la portata dell'innovazione: il soggetto tutelato è considerato non più nella sola dimensione di *homo faber*, ma in quella complessiva dell'essere umano portatore di diritti della personalità costituzionalmente garantiti"[2]. "Le prestazioni sanitarie, protesiche, riabilitative e di assistenza - precisa La Peccerella - non sono più orientate esclusivamente al recupero della capacità lavorativa ma sono finalizzate, a ristabilire, per quanto è possibile, l'integrità psicofisica menomata dall'evento lesivo. L'Inail quindi deve garantire tutte le prestazioni necessarie a tal fine, ivi comprese quelle necessarie per il reinserimento socio-lavorativo"[3]. Il processo evolutivo che ha caratterizzato la tutela sanitaria degli infortunati sul lavoro e dei tecnopatici ha prodotto, nel 2011, l'approvazione del Regolamento Inail n. 261 del 29 settembre 2011 per l'erogazione agli invalidi del lavoro di dispositivi tecnici e di interventi di sostegno per il reinserimento nella vita di relazione. La norma che introduce una serie di misure a favore della persona con disabilità da lavoro prevede, tra l'altro, in relazione alla pratica sportiva, la possibilità per l'infortunato di ricevere dispositivi ed ausili (art. 36) e di essere indirizzato all'attività motoria e sportiva più funzionale al reinserimento sociale e al benessere psico-fisco (art.45).

4. Il reinserimento sociale e la riabilitazione motoria attraverso la pratica sportiva

Per Michelangelo la forma della scultura era già presente nel marmo, l'artista non doveva fare altro che estrarla. Antonio Maglio intuì con spirito pionieristico e visionario, in anticipo sui tempi, le potenzialità intrinseche ai suoi pazienti e il valore dello sport nella cura psico-fisica delle persone. Il regolamento Inail n. 261 del 2011 disciplina, tra le varie voci dell'articolo 45, una serie di misure tese a favorire la pratica sportiva tra infortunati e tecnopatici a livello agonistico e non, al fine di offrire ai lavoratori la possibilità di reinserirsi nella vita di relazione e di migliorare il proprio stato fisico.
Dal 2001 l'Inail ha attivato una proficua sinergia con il Comitato italiano paralimpico che prevede, tra l'altro, sportelli informativi sul territorio e corsi di avviamento allo sport. In un'intervista al sito www.inail.it, Giovanni Paura, Direttore centrale Inail pianificazione e comunicazione, si è soffermato sulla centralità della pratica sportiva come strumento per il recupero degli infortunati: "La consapevolezza di quanto la pratica sportiva e l'avviamento allo sport delle persone con disabilità siano strumenti imprescindibili per un efficiente recupero fisico e

2 LA PECCERELLA L., *Al centro la persona. Dalle origini della tutela contro gli infortuni sul lavoro al reinserimento socio-lavorativo. Un percorso di ricerca storico-giuridica sull'Inail*, Instant book del Civ Inail 2016.
3 *Ibidem*.

psicologico e un autentico reinserimento sociale e lavorativo è da sempre nella cultura dell'Inail"[4]. "L'Inail - ha spiegato Giovanni Paura - vanta un passato importante nello sviluppo e nel consolidamento di quell'originaria sport-terapia che con intuizione da pioniere alla fine degli anni Cinquanta il dottor Antonio Maglio cominciò a praticare in via sperimentale nel Centro paraplegici di villa Marina a Ostia. La grande intuizione di Maglio fu attribuire all'educazione fisica e all'attività motoria un ruolo fondamentale nell'intervento mirato al recupero dell'integrità psico-fisica della persona con disabilità, un principio rimasto inalterato nel tempo e che rappresenta uno dei valori-cardine su cui è strutturata l'importante sinergia con il Comitato paralimpico italiano"[5].
Dal 2001 al 2017 Inail e Cip hanno stipulato una Convenzione quadro che nel corso degli anni ha dato vita ad una serie variegata di iniziative, tra cui: eventi, giornate di studio, progetti congiunti, attività di sportello presso le sedi territoriali, manifestazioni, prodotti editoriali, accomunati dalla volontà di porre al centro degli interventi la persona con disabilità di lavoro e la sua esigenza di reinserimento sociale. Nella relazione annuale 2017, presentata il 27 giugno 2018 nella Sala della Regina della Camera dei deputati, il Presidente dell'Inail Massimo De Felice ha ribadito la centralità della pratica sportiva nella missione dell'Istituto: "è continuata la collaborazione con il Comitato italiano paralimpico (il Cip). Atleti assistiti dal Centro Protesi (e dalla filiale romana) hanno partecipato e primeggiato in competizioni internazionali. È un risultato importante in sé, ma ancora più importante per pubblicizzare e diffondere la pratica sportiva come mezzo di recupero dell'integrità psico-fisica e del reinserimento sociale"[6]. Attualmente, in virtù del comma 372 dell'articolo 1 della Legge di bilancio 2018, l'Inail al fine di sostenere la promozione e l'esercizio della pratica sportiva in funzione del recupero dell'integrità psicofisica e del reinserimento sociale delle persone con disabilità da lavoro, trasferisce annualmente al Comitato italiano paralimpico un importo pari a 3 milioni di euro per la realizzazione delle attività ricomprese in piani quadriennali elaborati dall'Inail, sentito il Cip.

5. Corsi di avviamento allo sport e sportello informativo

Alla luce della sinergia tra Inail e Comitato italiano paralimpico a ciascun assistito viene offerta la possibilità di seguire un corso di avviamento allo sport in una determinata disciplina sportiva. Dopo aver contattato lo sportello informativo Inail-Cip ed essere entrato in contatto con l'assistente sociale Inail, l'assistito che

4 PAURA G., *Believe to be alive: lo sport paralimpico premia l'Inail e SuperAbile*, in "www.inail.it", 6 ottobre 2014.
5 *Ibidem*.
6 DE FELICE M., *Relazione annuale Inail 2017*, in www.inail.it

desideri intraprendere un'attività sportiva si rapporta con l'equipe multidisciplinare che nel valutarne le attitudini, lo guida verso la scelta di una determinata attività sportiva.
Da questo percorso è nata la storia di molti campioni paralimpici che grazie all'Inail hanno conquistato medaglie e titoli in giro per il mondo. Tra le campionesse paralimpiche assistite dal Centro Protesi di Vigorso di Budrio dell'Inail e dalla sua filiale romana figurano tra le altre: Martina Caironi, Monica Contrafatto, Federica Maspero. Rimasta coinvolta in un incidente stradale che nel 2007 le ha provocato l'amputazione della gamba sinistra, Martina Caironi campionessa nel salto in lungo e nella corsa è assistita dal Centro protesi di Vigorso di Budrio dell'Inail. Portabandiera italiana alle Paralimpiadi di Rio 2016, medaglia d'oro nei cento metri T42 alle Paralimpiadi di Londra 2012 e Rio 2016, l'atleta è diventata un simbolo della capacità di guardare avanti nonostante le avversità: "Nei corridoi del Centro Protesi Inail - ha dichiarato la velocista al sito www.memoriaparalimpica.it - dove ho fatto la prima protesi, mi sono lasciata ispirare dalle fotografie di atleti che erano abili, forti, muscolosi e con queste protesi che io non avevo mai visto prima. Mi è stata data la prima protesi nel 2010 e subito ho iniziato a gareggiare, scoprendomi un'atleta che aveva delle potenzialità nascoste tant'è che la prima gara è stato un record italiano nei 100 metri e poi già dalle prime competizioni internazionali si è visto che il mio fisico era portato proprio per questa cosa: fibre nervose e anche la passione che poi è arrivata. Quella non è il fisico ma è il cuore che la manda"[7].
Esemplare anche la storia di Monica Contrafatto assistita dalla filiale romana del Centro Protesi che ha subito l'amputazione della gamba destra, a causa di un attentato alla base italiana in Afghanistan, dove era in missione con il primo reggimento bersaglieri. In un incontro pubblico al teatro Eschilo di Gela, in occasione di "# Campioni di vita", il tour promosso, tra gli altri, da Fispes (Federazione italiana sport paralimpici e sperimentali) che ha portato nelle scuole gli eroi dello sport, l'atleta siciliana ha raccontato la sua esperienza: "Sono patriottica, porto sempre con me due bandiere dell'Italia. A 15 anni, mentre tutti i miei coetanei volevano diventare cantanti o medici, io volevo fare la poliziotta e difendere le persone buone. Nella prima missione in Afghanistan distribuivamo coperte e beni di prima necessità e i bimbi che camminavano senza scarpe ti riempivano di riconoscenza e voglia di vivere. Essere un militare per me è stato il coronamento di un sogno. Con la prima convocazione ai mondiali paralimpici è arrivata la felicità"[8].
Oncologa e agopunturista, Federica Maspero, classe 1978, anche lei assistita dal Centro Protesi di Vigorso di Budrio, ha subito l'amputazione degli arti inferiori a causa di una meningite fulminante. In occasione del primo incontro di "# Campioni di vita" al Teatro Rasi di Ravenna, ha spiegato: "Dopo la meningite che

7 Dal sito www.memoriaparalimpica.it
8 Dal sito www.fispes.it

mi ha colpito a 24 anni, so che da sola non ce l'avrei mai fatta e ho ripreso a vivere da dove avevo lasciato. Lo sport mi ha cambiato la vita dal punto di vista fisico perché mi sento più forte e dal punto di vista mentale perché mi ha regalato gioia, felicità e capacità di stare bene con me stessa e con gli altri. La medaglia che ho vinto a Londra è il frutto dei tanti sacrifici fatti in sei anni e mezzo di allenamenti. Quando credi in una cosa veramente, la raggiungi. Il mondo paralimpico mostra la capacità di superare ogni sfida nel rispetto di voi stessi e degli altri nell'ottica più alta di aumentare il rispetto verso il mondo. Continuate a sognare"[9].

6. La fucina dei campioni

"I campioni non si costruiscono in palestra, ma partendo da qualcosa che hanno dentro: un desiderio, un sogno, una visione", diceva Muhammad Alì. Se Martina Caironi, Monica Contrafatto e Federica Maspero hanno brillato nell'atletica, altri sportivi assistiti dall'Inail hanno conquistato medaglie e trofei, in altre discipline, tra gli altri: Oney Tapia nel lancio del disco e Oscar De Pellegrin nel tiro con l'arco. Nato a Belluno il 17 maggio 1963, vittima di un grave infortunio agricolo, Oscar De Pellegrin è dal 1984 un assistito Inail. Costretto su una sedia a rotelle l'atleta, campione di tiro con l'arco, ha conquistato in carriera oltre settanta titoli italiani, undici record nazionali, quattro primati mondiali e sei medaglie ai giochi paralimpici, due ori e quattro bronzi. Nel 2012 ha vinto la medaglia d'oro alle paralimpiadi di Londra. Dopo il ritiro dall'attività agonistica, attualmente è presidente dell'Assi onlus, Associazione sociale sportiva invalidi.
Lanciatore del disco italo cubano, nato a L'Avana, il 27 febbraio 1976, vincitore della medaglia d'argento alle Paralimpiadi di Rio 2016, Oney Tapia è stato testimonial della recente campagna Inail sul reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro per i casi di nuova occupazione sulla base di quanto previsto dalla circolare n. 30 del 25 luglio 2017. Nel 2011 il futuro campione lavora come giardiniere a Lodi, mentre taglia il tronco di un albero, un ramo gli cade addosso condannandolo alla cecità. Nel buio della sofferenza e nell'inquietudine sopraggiunge il verde della speranza. Partendo dalla sua condizione di non vedente Tapia entra in contatto con l'azzurro paralimpico, prima il judo poi il lancio del disco con la conquista della medaglia d'argento a Rio 2016 nella categoria F11 per non vedenti. In occasione della conquista della medaglia d'argento in Brasile l'atleta si rivolge a tutte le persone con disabilità affermando: "Fate sport e scoprirete un altro mondo".
Il desiderio di rinascita di molti campioni paralimpici si è avverato grazie all'opera del Centro Protesi Inail di Vigorso di Budrio, struttura d'eccellenza dell'Italia nella costruzione di protesi e ortesi. Diviso in quattro macroaree: tecnica, dove

9 Dal sito www.ognisportoltre.it

si costruiscono protesi e ortesi (arto superiore, silicone, transfemorali e anca, transtibiali e piede, ortesi, calzature ortopediche), ausili, che fornisce strumentazioni (carrozzine, verticalizzatori) e accessori per la cura e l'igiene della persona, ricerca dove si studiano prototipi e si mettono a punto modelli già predisposti, area sanitaria dove soggiornano i pazienti, il centro è dotato di due palestre una per l'area tecnica, l'altra per quella degli ausili. Oltre cinquant'anni fa il fondatore del Centro, l'ortopedico austriaco Hannes Schmidl sosteneva di voler umanizzare le protesi, teorizzando un umanesimo moderno di cui la tecnologia fosse lo strumento e non il fine. Hannes Schmidl giunge all'Inail di Vigorso di Budrio nel 1959. Il primo aprile 1960 Schmidl inizia l'attività dell'officina ortopedica emiliana che nel giro di pochi anni si impone a livello internazionale.
Attraverso le sue macroaree, il Centro d'eccellenza emiliano conferisce forma e consistenza a quell'idea di reinserimento sociale e lavorativo propria della nuova "mission" dell'Istituto. Accanto alla sua dimensione internazionale di struttura tecnologicamente all'avanguardia, il Centro conserva un'identità italiana, nel senso più nobile del termine, intesa come officina di lavorazioni artigianali sia nel campo tecnico che in quello degli ausili, dove l'obiettivo non è la produzione omologata e massificata della "folla anonima che rende anonimi", ma andare incontro alle specificità del singolo, alle sue esigenze e anche alle sue emozioni.
"Il ponte - scrive Italo Calvino nelle "Città invisibili" - non è sostenuto da questa o quella pietra ma dalla linea dell'arco che esse formano". Un arco che grazie all'attività di reinserimento sociale svolta dall'Istituto, attraverso la pratica sportiva, offre a infortunati e tecnopatici la capacità di non smarrire un sogno, superando barriere fisiche, emotive e culturali.

RIASSUNTO

Dalla fondazione di Villa Marina ad Ostia, nel giugno del 1957, fino alla sinergia con il Comitato italiano paralimpico, il tema del reinserimento sociale di infortunati e tecnopatici, attraverso la pratica sportiva, è al centro della *mission* dell'Istituto.

SUMMARY

Since the foundation of Villa Marina in Ostia, in June 1957, up to the synergy with the Italian Paralympic Committee, the topic of social reintegration injured individuals or those with a work related illness, through sports practice, is at the centre of the Institute's mission.

L'ANDAMENTO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO E DELLE MALATTIE PROFESSIONALI DAL 2010 AL 2016: I NUMERI ATTRAVERSO GLI ANNI DELLA CRISI

A. BRUSCO*, A. BUCCIARELLI*

SOMMARIO

1. Introduzione. - **2.** L'andamento degli infortuni sul lavoro dal 2010 al 2016. - ***2.1.*** Le modalità di accadimento. - ***2.2.*** Il territorio di accadimento. - ***2.3.*** Il genere, la classe di età e il paese di nascita. - ***2.4.*** Le gestioni assicurative e i settori di attività economica. - ***2.5.*** Una misura indicativa dell'andamento del rischio infortunistico. - **3.** L'andamento delle malattie professionali negli anni 2010-2016. - ***3.1.*** Le malattie professionali denunciate: caratteristiche e peculiarità. - ***3.2.*** Le malattie professionali riconosciute: la gravità e le patologie.

1. Introduzione

L'11 dicembre 2017, presso la Presidenza del consiglio dei ministri, si è tenuta una conferenza stampa alla presenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e dei Presidenti dell'Istat, Inps, Inail e Anpal. Oggetto della conferenza, la presentazione del primo Rapporto annuale del lavoro, intitolato "Il mercato del lavoro: verso una lettura integrata", frutto della collaborazione sviluppata nell'ambito dell'accordo quadro tra i cinque enti e finalizzato a divulgare dati e informazioni armonizzate sulla composizione e dinamica del mercato del lavoro per una lettura appunto integrata dei fenomeni. Il Rapporto, oltre ad approfondire le analisi riportate nelle congiunte e sintetiche "Note trimestrali sulle tendenze dell'occupazione", ha ampliato l'osservazione dei fenomeni ad un orizzonte temporale più esteso nel passato per cogliere, oltre agli aspetti congiunturali e ciclici, anche quelli legati a un quadro economico caratterizzato da una profonda recessione.
Il contributo dell'Inail al Rapporto ha riguardato, in tema di "lavoro e salute", gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali con un'analisi del loro andamento dal 2010 al 2016. Di seguito si riporta il suddetto contributo, arricchito rispetto all'originale di ulteriori dati e spunti di analisi.

* Inail, Consulenza statistico attuariale.

Lo studio sul fenomeno infortunistico e tecnopatico, basato su dati di fonte Inail Open data e Banca dati statistica con rilevazione al 30 aprile 2017[1], si discosta da analoghe analisi già presentate in altre pubblicazioni istituzionali dell'Inail (prime tra tutte la Relazione annuale 2016 del Presidente dell'Inail del 5 luglio 2017), nonché dai contenuti dei report aggregati consultabili negli stessi Open data e Banca dati sul sito istituzionale, nel riportare i dati sempre al netto della categoria assicurata degli "studenti", non pertinente alla tematica del "mercato del lavoro" affrontata nel Rapporto congiunto.

2. L'andamento degli infortuni sul lavoro dal 2010 al 2016

Gli infortuni sul lavoro accaduti e denunciati all'Inail nel 2016, al netto di quelli occorsi a studenti e casalinghe sono stati 561 mila in aumento dell'1,0% (5 mila casi in più) rispetto al 2015 [Tavola 1]. È il primo, ma contenuto, incremento che si osserva dopo molti anni di flessione. Infatti il 2016 chiude una serie molto positiva che a partire dai primi anni 2000 ha visto ridursi le denunce di infortunio di quasi la metà (erano oltre 1 milione nel 2001); rispetto al 2010, primo anno della serie analizzata, la diminuzione è stata del 27,5% con oltre 200 mila casi in meno. Le denunce con esito mortale che hanno interessato il 2016 sono state 1.091, in sensibile calo sia rispetto all'anno precedente (erano 1.275 nel 2015, -14,4%) e ancor di più rispetto al 2010, riducendone di oltre un quarto la consistenza (erano 1.491, -26,8%).
Gli infortuni riconosciuti sul lavoro sono stati per il 2016 più di 372 mila, 616 per i soli casi mortali (dati comunque provvisori e parziali rilevati al 30 aprile 2017 e soggetti a consolidamento per effetto della definizione dei casi al momento ancora in istruttoria). Se i casi ancora in istruttoria fossero tutti riconosciuti "sul lavoro" per gli anni considerati (33 casi per il 2016, il meno consolidato alla data di rilevazione del 30 aprile 2017) si avrebbe una diminuzione del 13,7% rispetto al 2015 e di circa il 35% rispetto al 2010.
Dei 372 mila casi di infortunio sul lavoro accertati positivi del 2016 ne sono stati indennizzati in termini assicurativi, alla data di rilevazione del 30 aprile 2017, 346 mila[2] [Tavola 2]. Analizzando la composizione percentuale per tipo di indennizzo negli anni più consolidati della serie (2010-2015) si rileva come mediamente il 91,2% degli indennizzi sia per inabilità temporanea, l'8,6% per menomazione permanente (ripartibile nel 6,9% per indennizzi "in capitale", ovvero per menomazioni di grado da 6 a 15 punti percentuali e dell'1,7% per quelle da 16 a 100 punti) e il residuo 0,2% per rendite a superstiti per i familiari di lavoratori deceduti.

1 I dati presenti in questa pubblicazione sono aggiornati con cadenza semestrale al 30 aprile e al 31 ottobre di ogni anno; pertanto, sono soggetti a variazioni per effetto dei successivi consolidamenti.

2 Per una corretta lettura dei dati occorre precisare che i valori relativi agli accertamenti positivi e agli indennizzi sono da ritenersi, in particolare per l'ultimo anno, provvisori e soggetti a consolidamento per effetto dei tempi tecnici di definizione della pratica.

Tavola 1

Denunce di infortunio sul lavoro e accertamenti positivi per anno di accadimento - Anni 2010-2016

Denunce di infortunio	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		Variazione % 2016-2010	
	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali
Infortuni	772.885	1.491	721.816	1.386	652.998	1.356	601.793	1.234	575.976	1.160	555.260	1.275	560.592	1.091	-27,5%	-26,8%
Var. % su a.p.			-6,6%	-7,0%	-9,5%	-2,2%	-7,8%	-9,0%	-4,3%	-6,0%	-3,6%	9,9%	1,0%	-14,4%		

Infortuni accertati positivi	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		Variazione % 2016-2010	
	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali
Infortuni	544.077	995	505.145	904	453.287	867	414.156	736	395.120	721	377.467	745	372.419	616	-31,6%	-38,1%
Var. % su a.p.			-7,2%	-9,1%	-10,3%	-4,1%	-8,6%	-15,1%	-4,6%	-2,0%	-4,5%	3,3%	-1,3%	-17,3%		

Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti e casalinghe

Tavola 2

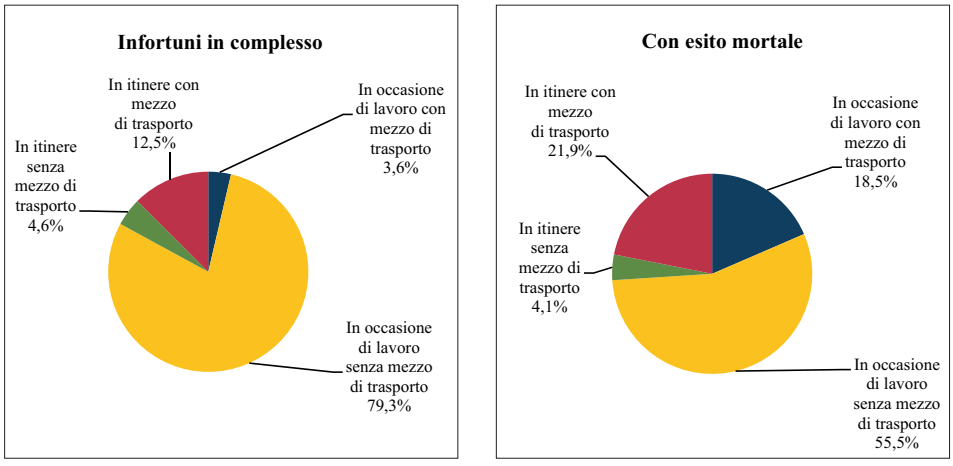
Infortuni sul lavoro indennizzati per anno di accadimento e tipo di indennizzo - Anni 2010-2016

Anno accadimento	In temporanea (a)		Permanente in capitale (b)		Permanente in rendita diretta (c)		Permanente totale (d=b+c)		In rendita a superstiti (e)		Totale (f=a+d+e)	
	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%	valori assoluti	%
2010	470.294	91,8%	33.284	6,4%	8.002	1,6%	41.286	8,0%	795	0,2%	512.375	100,0%
2011	434.961	91,6%	30.926	6,5%	7.950	1,7%	38.876	8,2%	719	0,2%	474.556	100,0%
2012	387.299	91,2%	29.289	6,8%	7.538	1,8%	36.827	8,6%	677	0,2%	424.803	100,0%
2013	350.748	90,7%	27.942	7,2%	7.290	1,9%	35.232	9,1%	591	0,2%	386.571	100,0%
2014	334.015	90,7%	26.372	7,2%	7.155	1,9%	33.527	9,1%	565	0,2%	368.107	100,0%
2015	318.897	90,7%	25.423	7,1%	6.883	2,0%	32.306	9,1%	586	0,2%	351.789	100,0%
2016	322.019	93,1%	19.128	5,5%	4.385	1,3%	23.513	6,8%	464	0,1%	345.996	100,0%

Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti e casalinghe

2.1 Le modalità di accadimento

Delle 561 mila denunce di infortunio nel 2016, quasi 465 mila (l'83%) hanno riguardato eventi in occasione di lavoro, in gran parte senza un mezzo di trasporto coinvolto, e i restanti 96 mila quelli in itinere (viceversa, per i tre quarti con mezzo di trasporto) [Tavola 3]. Quelli avvenuti "fuori dell'azienda" - elemento da tenere in conto nella valutazione di impatto delle politiche e delle azioni di prevenzione - ottenuti per somma degli infortuni in occasione di lavoro con mezzo di trasporto e di tutti quelli in itinere (con o senza mezzo) ammontano a circa una denuncia su cinque (il 21% delle denunce in complesso), rapporto che sale a quasi uno su due per il solo esito mortale (45% delle denunce mortali e addirittura del 54% per i casi accertati positivamente). Nel corso degli anni l'incidenza dei casi in itinere sul complesso è andata aumentando: erano il 14% delle denunce e il 22% di quelle mortali nel 2010, valori saliti rispettivamente a 17% e 26% nel 2016, anche per effetto di aggiornamenti normativi e interpretativi che ne hanno esteso il riconoscimento (ad esempio per l'uso della bicicletta non più solo su pista ciclabile a seguito del Collegato Ambiente alla Legge di Stabilità 2016). Gli infortuni con un mezzo di trasporto coinvolto, avvenuti complessivamente in occasione di lavoro e in itinere, prevalentemente su strada, rappresentano [Figura 1] una quota significativa delle denunce in complesso, pari al 16%, ma soprattutto dei casi mortali col 40%, valore che sale ad oltre il 50% per i casi riconosciuti: praticamente un decesso sul lavoro ogni due è conseguenza di incidenti stradali.



Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti e casalinghe

Fig. 1: *Denunce di infortunio sul lavoro per modalità di accadimento - Anno 2016* (composizione percentuale).

Tavola 3

Denunce di infortunio sul lavoro per modalità e anno di accadimento – Anni 2010-2016 (valori assoluti, variazioni in punti percentuali e incidenza per mille)

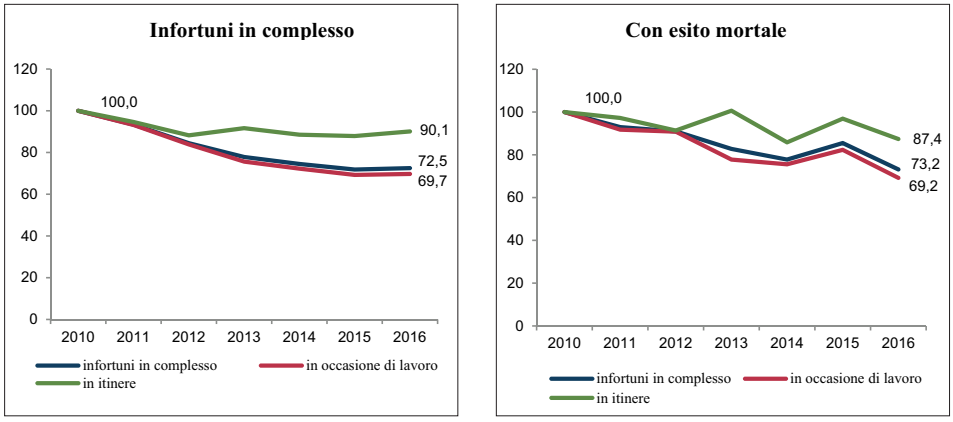
Eventi / Modalità	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variazione % 2016-2010
Infortuni	**772.885**	**721.816**	**652.998**	**601.793**	**575.976**	**555.260**	**560.592**	**-27,5%**
In occasione di lavoro	666.649	621.278	559.254	504.407	481.912	461.879	464.869	-30,3%
- con mezzo di trasp. coinvolto	42.598	38.055	32.115	24.432	21.822	20.719	20.460	-52,0%
- senza mezzo di trasp. coinvolto	624.051	583.223	527.139	479.975	460.090	441.160	444.409	-28,8%
In itinere	106.236	100.538	93.744	97.386	94.064	93.381	95.723	-9,9%
- con mezzo di trasp. coinvolto	82.423	78.298	68.342	72.393	69.816	69.226	70.188	-14,8%
- senza mezzo di trasp. coinvolto	23.813	22.240	25.402	24.993	24.248	24.155	25.535	7,2%

di cui con esito mortale

Eventi / Modalità	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		Variazione % 2016-2010
Casi mortali	**1.491**	1,93‰	**1.386**	1,92‰	**1.356**	2,08‰	**1.234**	2,05‰	**1.160**	2,01‰	**1.275**	2,3‰	**1.091**	1,95‰	**-26,8%**
In occasione di lavoro	1.166	1,75‰	1.070	1,72‰	1.059	1,89‰	907	1,8‰	881	1,83‰	960	2,08‰	807	1,74‰	-30,8%
- con mezzo di trasp. coinvolto	369	8,66‰	264	6,94‰	274	8,53‰	252	10,31‰	233	10,68‰	241	11,63‰	202	9,87‰	-45,3%
- senza mezzo di trasp. coinvolto	797	1,28‰	806	1,38‰	785	1,49‰	655	1,36‰	648	1,41‰	719	1,63‰	605	1,36‰	-24,1%
In itinere	325	3,06‰	316	3,14‰	297	3,17‰	327	3,36‰	279	2,97‰	315	3,37‰	284	2,97‰	-12,6%
- con mezzo di trasp. coinvolto	300	3,64‰	295	3,77‰	275	4,02‰	290	4,01‰	249	3,57‰	281	4,06‰	239	3,41‰	-20,3%
- senza mezzo di trasp. coinvolto	25	1,05‰	21	0,94‰	22	0,87‰	37	1,48‰	30	1,24‰	34	1,41‰	45	1,76‰	80,0%

Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti e casalinghe

La contrazione complessiva del 27,5% per le denunce di infortunio in complesso, registrata negli anni 2010-2016, è da imputare prevalentemente alla modalità in occasione di lavoro. Utilizzando i numeri indice con base 2010 pari a 100, per un immediato confronto degli andamenti di grandezze altrimenti differenti per consistenza numerica, si osserva che per l'occasione di lavoro il numero indice nel 2016 raggiunge un valore pari a 69,7 (-30,3% di denunce), mentre per l'itinere il valore è pari a 90,1 (-9,9% di denunce) [Figura 2]. Si ricorda che l'occasione di lavoro, che attiene all'ambiente lavorativo e alla mansione/professione svolta, è quella su cui risultano più efficaci le politiche di prevenzione adottate, mentre sulla casistica in itinere incidono fattori extraprofessionali, in particolare il rischio da circolazione stradale. Le stesse considerazioni valgono per gli infortuni con esito mortale, caratterizzati, come già detto, da una maggiore variabilità del dato, anche per la minore consistenza numerica.



Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti e casalinghe

Fig. 2: *Numeri indice (Base 2010=100) delle denunce di infortunio sul lavoro per modalità di accadimento Anni 2010-2016*

2.2 Il territorio di accadimento

Nel 2016, il 31,6% degli infortuni si è verificato nel Nord-est del paese, seguito dal Nord-ovest (28,7%), Centro (20,1%), Sud (13,0%) e Isole (6,6%) [Tavola 4]. È nel Mezzogiorno che si è verificato il maggior incremento delle denunce di infortunio nel 2016 rispetto al 2015 (+3,1% per le Isole e +2,3% per il Sud); l'aumento nel Nord-est è stato dell'1,4% e praticamente nullo per

le restanti aree (Nord-ovest e Centro). Rispetto al 2010, invece, le diminuzioni sono a due cifre per tutte le aree con valori compresi tra il -26,3% del Nord-est e -28,5% del Centro. Le regioni più colpite nel 2016 in termini assoluti, sono quelle a maggiore occupazione: Lombardia (99.967), Emilia Romagna (75.588) e Veneto (66.341).
Il 27,5% dei casi con esito mortale denunciato, sempre per il 2016, si è verificato nel Nord-est (300 casi), mentre Nord-ovest, Sud e Centro, con circa 230 casi ciascuno, coprono ognuno circa il 21% del totale delle denunce; nelle Isole si conta il restante 8,7% (95 denunce). La ripartizione territoriale delle denunce degli infortuni mortali, se si esclude l'area "Isole" (dimensionalmente più contenuta delle altre), appare meno variegata rispetto a quella delle denunce in complesso caratterizzandosi per un'incidenza maggiore delle denunce mortali nelle regioni del Sud e Isole. In tutte le ripartizioni, escluso il Nord-est (+22 casi), si assiste ad un importante decremento rispetto al 2015; i decrementi percentuali rispetto al 2010 si aggirano, nelle varie aree, intorno al 30%, tranne per il Nord-est che si distingue per un calo più contenuto (-12,8% rispetto al 2010). In valore assoluto, le denunce mortali hanno interessato nell'ultimo anno i territori a maggiore occupazione: Emilia Romagna (135), Lombardia (132) e Veneto (122).

Tavola 4

Denunce di infortunio sul lavoro per territorio e anni di accadimento - Anni 2010-2016

Regione / Ripartizione	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		Variazione % 2016-2010	
	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali
Piemonte	59.840	118	55.422	102	50.283	93	44.821	90	41.823	103	40.216	89	40.142	80	-32,9%	-32,2%
Valle D'Aosta	2.082	-	2.067	4	1.807	3	1.663	2	1.557	2	1.436	-	1.404	-	-32,6%	nd
Lombardia	132.746	193	126.237	179	116.281	195	107.565	191	103.515	149	99.701	174	99.967	132	-24,7%	-31,6%
Liguria	28.298	30	25.447	28	23.033	43	20.942	35	20.179	26	19.380	26	19.367	21	-31,6%	-30,0%
Prov. Aut. di Bolzano	16.150	28	15.735	19	14.551	11	14.593	6	14.644	15	13.988	14	13.925	10	-13,8%	-64,3%
Prov. Aut. di Trento	10.180	13	9.612	11	8.468	8	7.576	12	7.270	7	6.674	13	7.082	12	-30,4%	-7,7%
Veneto	86.938	144	80.899	130	72.817	131	68.223	120	66.295	96	64.804	124	66.341	122	-23,7%	-15,3%
Friuli Venezia Giulia	21.505	26	19.734	28	17.708	28	16.313	25	14.714	24	14.036	22	14.463	21	-32,7%	-19,2%
Emilia Romagna	105.957	133	99.524	144	92.092	153	83.102	109	78.433	114	75.392	105	75.588	135	-28,7%	1,5%
Toscana	62.105	98	59.361	101	53.396	100	50.007	81	48.175	80	46.580	120	45.995	72	-25,9%	-26,5%
Umbria	14.882	26	13.339	32	11.452	24	10.811	30	10.067	21	9.499	29	9.678	21	-35,0%	-19,2%
Marche	25.206	38	23.318	59	20.375	35	17.896	30	17.442	41	16.895	44	16.581	39	-34,2%	2,6%
Lazio	55.459	155	51.638	131	46.519	125	43.082	116	40.949	104	39.717	117	40.397	98	-27,2%	-36,8%
Abruzzo	19.461	46	18.313	40	16.265	39	14.561	30	13.765	36	13.033	38	12.897	28	-33,7%	-39,1%
Molise	3.026	8	2.661	10	2.497	4	2.241	10	2.054	14	1.912	15	1.955	9	-35,4%	12,5%
Campania	24.648	116	21.966	92	20.044	92	18.728	93	18.350	82	17.629	115	18.213	79	-26,1%	-31,9%
Puglia	35.340	121	32.010	89	28.123	87	27.080	84	26.444	82	25.616	82	26.973	79	-23,7%	-34,7%
Basilicata	5.516	21	4.966	19	4.327	17	3.947	11	3.830	25	3.930	13	4.078	15	-26,1%	-28,6%
Calabria	13.113	46	11.968	35	10.718	57	9.653	46	8.960	22	8.911	30	8.518	23	-35,0%	-50,0%
Sicilia	34.350	95	32.073	96	28.842	81	26.350	90	25.293	90	24.426	82	25.380	69	-26,1%	-27,4%
Sardegna	16.083	36	15.526	37	13.400	30	12.639	23	12.217	27	11.472	23	11.648	26	-27,6%	-27,8%
ITALIA (*)	**772.885**	**1.491**	**721.816**	**1.386**	**652.998**	**1.356**	**601.793**	**1.234**	**575.976**	**1.160**	**555.260**	**1.275**	**560.592**	**1.091**	**-27,5%**	**-26,8%**
Nord-ovest	222.966	341	209.173	313	191.404	334	174.991	318	167.074	280	160.733	289	160.880	233	-27,8%	-31,7%
Nord-est	240.730	344	225.504	332	205.636	331	189.807	272	181.356	256	174.894	278	177.399	300	-26,3%	-12,8%
Centro	157.652	317	147.656	323	131.742	284	121.796	257	116.633	246	112.691	310	112.651	230	-28,5%	-27,4%
Sud	101.104	358	91.884	285	81.974	296	76.210	274	73.403	261	71.031	293	72.634	233	-28,2%	-34,9%
Isole	50.433	131	47.599	133	42.242	111	38.989	113	37.510	117	35.898	105	37.028	95	-26,6%	-27,5%

(*) il totale Italia contiene eventuali casi non determinati

Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti e casalinghe

2.3 Il genere, la classe di età e il paese di nascita

In ottica di genere, nel 2016 come negli anni precedenti, un infortunio denunciato su tre ha interessato la componente femminile dei lavoratori: oltre 195 mila casi con un incremento dell'1,5% rispetto al 2015 [Tavola 5]. Anche gli infortuni maschili, più di 365 mila denunce, sono aumentati rispetto all'anno precedente, ma in misura inferiore (+0,7%). Il confronto con il 2010 evidenzia due fenomeni per le lavoratrici: un progressivo aumento della loro incidenza sul totale maschi-femmine delle denunce (dal 31,6% del 2010 al 34,8% del 2016) e, a fronte di un calo complessivo delle denunce femminili nel periodo (-20,0%), un aumento nelle sole classi di età più mature "50-64 anni" e "oltre 64 anni". Per i lavoratori maschi, il decremento rispetto al 2010 è stato più sensibile che nelle donne, con il 31% in meno di denunce, con un calo più pronunciato nelle classi di età fino a 49 anni.
Nelle denunce con esito mortale, nel 2016 la componente maschile continua ad essere preponderante: nove vittime su dieci sono uomini (994 casi su 1.091; 97 le vittime femminili). Per entrambi i generi si è registrato un calo di circa il 14% rispetto al 2015, mentre dal 2010 la diminuzione dei decessi denunciati, in termini percentuali, è più elevata per gli uomini (-27,3%) che per le donne (-21,8%). Distinguendo per classe d'età, anche per gli esiti mortali, come per il complesso, a calare più significativamente sono state le classi fino a 49 anni. Per le donne si osserva che oltre la metà dei decessi avviene in itinere, tale percentuale per gli uomini è poco superiore al 20%.
Tali andamenti riflettono in parte quelli del mercato del lavoro, con una crescita dell'occupazione maggiore per le donne e, per entrambi i sessi, nelle classi di età più adulte. Inoltre, le differenze di genere riguardo agli infortuni con esito mortale risentono ancor più della diversa presenza nei settori di attività economica, ad esempio, una maggiore concentrazione di donne nei servizi e degli uomini nelle costruzioni. Altro aspetto da non trascurare, nel caso delle donne, sono i tempi di conciliazione casa-lavoro; le donne, più degli uomini, infatti, devono fronteggiare le difficoltà legate alla gestione della casa e dei familiari, riducendo spesso le ore di sonno e di recupero che possono influire negativamente sui livelli di attenzione nel momento in cui la donna è al volante (oltre il 60% dei decessi femminili ha visto il coinvolgimento di un mezzo di trasporto contro il 38% dei maschili).

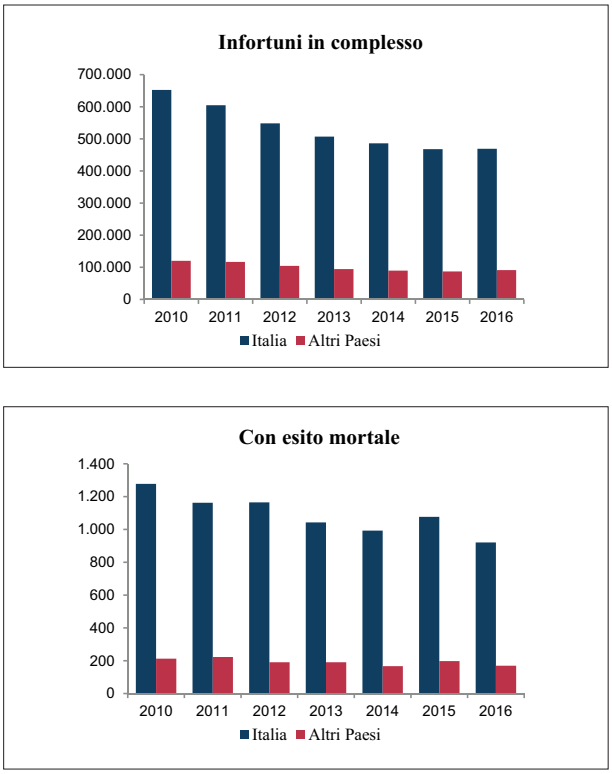
Tavola 5

Denunce di infortunio sul lavoro per genere, classe d'età e anni di accadimento - Anni 2010-2016

Genere / Classe d'età	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		Variazione % 2016-2010	
	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali
Femmine	**244.088**	**124**	**230.305**	**135**	**216.916**	**101**	**204.881**	**114**	**200.428**	**108**	**192.267**	**113**	**195.234**	**97**	**-20,0%**	**-21,8%**
Fino a 34 anni	68.867	36	61.190	39	53.755	28	48.179	27	44.656	23	42.121	30	43.069	31	-37,5%	-13,9%
da 35 a 49 anni	110.068	53	103.956	57	96.589	34	88.936	49	85.037	43	78.503	42	76.549	29	-30,5%	-45,3%
da 50 a 64 anni	63.177	35	63.255	39	64.536	33	65.624	38	68.540	38	69.370	34	73.016	35	15,6%	0,0%
oltre i 64 anni	1.976	-	1.904	-	2.036	6	2.142	-	2.195	4	2.273	7	2.600	2	31,6%	n.d.
Maschi	**528.797**	**1.367**	**491.511**	**1.251**	**436.082**	**1.255**	**396.912**	**1.120**	**375.548**	**1.052**	**362.993**	**1.162**	**365.358**	**994**	**-30,9%**	**-27,3%**
Fino a 34 anni	178.483	299	160.833	208	134.715	214	115.458	198	104.639	158	100.121	151	101.266	148	-43,3%	-50,5%
da 35 a 49 anni	230.853	514	214.754	479	190.814	477	173.774	405	161.727	358	152.131	395	149.907	272	-35,1%	-47,1%
da 50 a 64 anni	109.535	451	106.428	450	101.494	474	98.726	414	100.331	429	101.742	512	105.491	483	-3,7%	7,1%
oltre i 64 anni	9.926	103	9.496	114	9.059	90	8.954	103	8.851	107	8.999	104	8.694	91	-12,4%	-11,7%
Totale	**772.885**	**1.491**	**721.816**	**1.386**	**652.998**	**1.356**	**601.793**	**1.234**	**575.976**	**1.160**	**555.260**	**1.275**	**560.592**	**1.091**	**-27,5%**	**-26,8%**
Fino a 34 anni	247.350	335	222.023	247	188.470	242	163.637	225	149.295	181	142.242	181	144.335	179	-41,6%	-46,6%
da 35 a 49 anni	340.921	567	318.710	536	287.403	511	262.710	454	246.764	401	230.634	437	226.456	301	-33,6%	-46,9%
da 50 a 64 anni	172.712	486	169.683	489	166.030	507	164.350	452	168.871	467	171.112	546	178.507	518	3,4%	6,6%
oltre i 64 anni	11.902	103	11.400	114	11.095	96	11.096	103	11.046	111	11.272	111	11.294	93	-5,1%	-9,7%

Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti e casalinghe

Passando all'analisi delle denunce di infortunio per paese di nascita dell'infortunato, nel 2016, come negli anni passati, il 16% delle denunce in complesso (91.258 su 560.592) ha interessato i lavoratori nati all'estero (media del 18% tra i lavoratori e del 13% tra le lavoratrici) [Figura 3]. Anche tra i casi denunciati con esito mortale, la quota dei lavoratori nati all'estero si conferma al 16% (170 su 1.091 denunce), ma l'incidenza femminile (29%) sul totale delle donne lavoratrici decedute è più importante di quella maschile (14%). Le comunità straniere più colpite, sia in complesso che con esito mortale, sono quelle nate in Romania, Albania e Marocco.



Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti e casalinghe

Fig. 3: *Denunce di infortunio sul lavoro per paese di nascita e anni di accadimento - Anni 2010-2016*

2.4 Le gestioni assicurative e i settori di attività economica

Nel 2016, l'88% delle denunce di infortunio in complesso ha riguardato la gestione assicurativa industria e servizi che d'altronde raccoglie il maggior numero di assicurati, il 7% l'agricoltura e il 5% il conto Stato; tale composizione non è variata significativamente negli anni [Tavola 6]. Rispetto al 2015, l'aumento generale dell'1% delle denunce di infortunio è il risultato degli incrementi nell'industria e servizi (+1,3%) e nel conto Stato (+2,1%), con la sola agricoltura a registrare un calo (-4,9%). Nei confronti del 2010 invece il calo di denunce (-27,5%) è generalizzato: circa il 28% in meno per le gestioni industria e servizi ed agricoltura e, in minor misura, nel conto Stato (-13%). Per tutte e tre le gestioni, relativamente alle modalità di accadimento, si assiste negli anni a quell'aumento dell'incidenza dei casi in itinere già rappresentato, che in agricoltura e conto Stato si traduce di fatto in un aumento dal 2010 al 2016 delle denunce di infortunio nel tragitto casa-lavoro/i-casa. A caratterizzare ulteriormente le gestioni è la diversa quota di casi in itinere: nel 2016 in agricoltura sono stati quasi il 4%, il 17% nell'industria e servizi e ben il 30% nel conto Stato.
Per le denunce con esito mortale, la composizione nel 2016 (sostanzialmente stabile nel tempo) vede l'84% dei casi (916 denunce) concentrarsi nell'industria e servizi, quasi il 13% (140) in agricoltura e il 3% (35) nel conto Stato. Il calo complessivo rispetto al 2015 è stato rilevante (-14,4%), con diminuzioni che hanno superato il 15% per l'industria e servizi (-15,1%) e l'agricoltura (-15,7%) mentre il conto Stato ha visto, viceversa, aumentare le denunce per decessi sul lavoro dai 30 casi del 2015 ai 35 del 2016. Rispetto al 2010, la riduzione di oltre un quarto delle denunce di casi mortali (da 1.491 a 1.091, -26,8%) ha caratterizzato sia l'industria e servizi che l'agricoltura (per entrambe circa il 28% in meno di denunce) con la sola gestione conto Stato a far registrare un aumento (+21%, da 29 a 35) seppur con una consistenza numerica di molto inferiore alle altre gestioni. Anche per i casi mortali si osserva l'aumento già commentato dell'incidenza degli infortuni itinere. Nel 2016 gli infortuni in itinere hanno rappresentato poco più di un infortunio mortale denunciato su dieci in agricoltura, uno su quattro nell'industria e servizi e uno su due nel conto Stato, a confermare per i dipendenti statali - operanti essenzialmente in attività dei servizi e per lo più in mansioni relativamente poco rischiose in termini fisici - una più marcata delimitazione del rischio infortunistico letale al rischio da circolazione stradale.

Tavola 6

Denunce di infortunio sul lavoro per gestione assicurativa Inail, modalità e anno di accadimento - Anni 2010-2016

Gestione assicurativa	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		Variazione % 2016-2010	
	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali
Agricoltura	**50.235**	**194**	**47.083**	**184**	**42.920**	**180**	**40.335**	**190**	**39.205**	**180**	**38.032**	**166**	**36.183**	**140**	**-28,0%**	**-27,8%**
di cui: - in occasione di lavoro	*48.905*	*176*	*45.753*	*167*	*41.693*	*158*	*38.969*	*169*	*37.851*	*159*	*36.684*	*149*	*34.814*	*122*	*-28,8%*	*-30,7%*
- in itinere	*1.330*	*18*	*1.330*	*17*	*1.227*	*22*	*1.366*	*21*	*1.354*	*21*	*1.348*	*17*	*1.369*	*18*	*2,9%*	*0,0%*
Industria e servizi	**689.363**	**1.268**	**643.314**	**1.175**	**580.487**	**1.150**	**532.259**	**1.012**	**507.760**	**957**	**488.853**	**1.079**	**495.451**	**916**	**-28,1%**	**-27,8%**
di cui: - in occasione di lavoro	*591.845*	*974*	*551.112*	*885*	*494.998*	*884*	*444.809*	*719*	*423.551*	*709*	*405.445*	*798*	*409.854*	*667*	*-30,7%*	*-31,5%*
- in itinere	*97.518*	*294*	*92.202*	*290*	*85.489*	*266*	*87.450*	*293*	*84.209*	*248*	*83.408*	*281*	*85.597*	*249*	*-12,2%*	*-15,3%*
Per conto dello Stato - Dipendenti	**33.287**	**29**	**31.419**	**27**	**29.591**	**26**	**29.199**	**32**	**29.011**	**23**	**28.375**	**30**	**28.958**	**35**	**-13,0%**	**20,7%**
di cui: - in occasione di lavoro	*25.899*	*16*	*24.413*	*18*	*22.563*	*17*	*20.629*	*19*	*20.510*	*13*	*19.750*	*13*	*20.201*	*18*	*-22,0%*	*12,5%*
- in itinere	*7.388*	*13*	*7.006*	*9*	*7.028*	*9*	*8.570*	*13*	*8.501*	*10*	*8.625*	*17*	*8.757*	*17*	*18,5%*	*30,8%*
Totale	**772.885**	**1.491**	**721.816**	**1.386**	**652.998**	**1.356**	**601.793**	**1.234**	**575.976**	**1.160**	**555.260**	**1.275**	**560.592**	**1.091**	**-27,5%**	**-26,8%**
di cui: - in occasione di lavoro	*666.649*	*1.166*	*621.278*	*1.070*	*559.254*	*1.059*	*504.407*	*907*	*481.912*	*881*	*461.879*	*960*	*464.869*	*807*	*-30,3%*	*-30,8%*
- in itinere	*106.236*	*325*	*100.538*	*316*	*93.744*	*297*	*97.386*	*327*	*94.064*	*279*	*93.381*	*315*	*95.723*	*284*	*-9,9%*	*-12,6%*

Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti e casalinghe

Nell'ambito della sola gestione assicurativa industria e servizi, focalizzando l'attenzione sui soli casi "in occasione di lavoro" (nell'ipotesi che gli infortuni "in itinere" siano in qualche misura trasversali alle varie attività svolte e quindi meno significativi nel contesto) è possibile analizzarli per settore di attività economica secondo la codifica Istat Ateco versione 2007[3].
Nel 2016, dei soli casi codificati (al netto, quindi, dei casi indeterminati), il 59% delle denunce in complesso si è concentrato nei settori dei servizi: in particolare nel commercio (oltre 37 mila denunce di infortunio in occasione di lavoro), nel trasporto e magazzinaggio (32 mila), nella sanità e assistenza sociale (30 mila) e nelle attività di alloggio e ristorazione (19 mila) [Tavola 7]. Il restante 41% è risultato a carico dei lavoratori dell'industria, in particolare di quelli del settore manifatturiero, comparto ampio e complesso, in cui si distinguono per consistenza la fabbricazione di prodotti in metallo (17 mila denunce) e quella di macchinari (10 mila) e in quello delle costruzioni, tradizionalmente e gravemente esposto al rischio di infortuni, con 33 mila casi. I settori industriali hanno registrato un calo delle denunce di infortunio maggiore che nei settori dei servizi, complice un effetto "selettivo" della crisi economica, che ha penalizzato maggiormente i primi rispetto ai secondi in termini di posti/presenza sul lavoro, nonché una vocazione sempre più terziarizzata dell'economia italiana.
Per le denunce in occasione di lavoro con esito mortale si rilevano nei vari anni più casi nei settori industriali che in quelli dei servizi ad esclusione del 2016 (273 decessi sia nelle attività industriali che dei servizi). Tale ribaltamento rispetto ai casi in complesso (dove il 59% si concentra nei servizi come già detto) indica un'esposizione maggiore agli infortuni più gravi per chi lavora in ambito industriale. Le costruzioni hanno registrato il maggior numero di denunce nel 2016 (129, sempre in occasione di lavoro), seguite dalle attività manifatturiere (112 denunce, di cui 25 nella fabbricazione di prodotti in metallo e 11 in quella di macchinari). Tra i servizi spiccano il trasporto e magazzinaggio (101 decessi), seguito dal commercio (59) e dai servizi di alloggio e ristorazione (27). Anche per gli eventi mortali denunciati si osserva il maggior calo negli anni nei settori industriali rispetto a quello dei servizi rimandando alle considerazioni sui casi in complesso.

3 Va precisato che l'interpretazione dei dati per tale codifica, non di pertinenza dell'Inail, richiede cautele nei confronti temporali, essendo l'ultimo anno della serie analizzata caratterizzato da un numero maggiore di casi ancora non codificati, 29% del totale per il 2016.

Tavola 7

Denunce di infortunio in occasione di lavoro, per settore di attività economica (gestione Industria e servizi) e anno di accadimento
Anni 2010-2016

Settori di attività economica (Ateco 2007), i principali	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali	In complesso	di cui mortali
Industria e servizi	**591.845**	**974**	**551.112**	**885**	**494.998**	**884**	**444.809**	**719**	**423.551**	**709**	**405.445**	**798**	**409.854**	**667**
di cui:														
Industria	**212.794**	**474**	**193.567**	**441**	**165.194**	**417**	**144.843**	**323**	**134.325**	**320**	**126.050**	**369**	**120.116**	**273**
C - Attività manifatturiere	122.857	170	112.811	166	96.488	192	85.821	147	80.851	132	76.690	156	73.865	112
tra cui: - C 25 - Fabbricazione di prodotto in metallo (esclusi macchinari e attrezzature)	*27.325*	*41*	*25.698*	*46*	*21.728*	*48*	*19.419*	*36*	*18.117*	*31*	*17.201*	*36*	*16.562*	*25*
- C 28 - Fabbricazione di macchinari ...	*14.712*	*18*	*14.158*	*12*	*12.286*	*22*	*10.697*	*16*	*10.373*	*6*	*9.657*	*17*	*9.613*	*11*
F - Costruzioni	70.806	260	63.076	220	52.388	181	43.984	144	39.129	149	36.126	171	33.428	129
Servizi	**253.570**	**393**	**238.539**	**330**	**218.433**	**368**	**198.710**	**315**	**192.181**	**299**	**179.569**	**317**	**171.039**	**273**
G - Commercio all'ingrosso e al dettaglio …	56.578	87	52.516	85	47.326	92	42.298	78	39.753	69	37.722	66	36.661	59
H - Trasporto e magazzinaggio	49.488	148	45.877	106	41.312	123	38.148	99	36.626	93	33.943	112	32.457	101
I - Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	26.656	29	25.621	23	23.954	24	21.104	30	20.716	31	19.252	30	18.812	27
Q - Sanità e assistenza sociale	42.365	12	40.723	17	37.690	16	35.118	9	35.737	10	33.227	12	29.911	9
Non determinato	125.481	107	119.006	114	111.371	99	101.256	81	97.045	90	99.826	112	118.699	121

Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti e casalinghe

Considerando le professioni svolte dagli infortunati per eventi riferiti a tutte le gestioni assicurative, ma sempre secondo la modalità in occasione di lavoro, si distinguono, per numerosità quelle che, secondo il nomenclatore Istat, appartengono ai grandi gruppi degli artigiani, operai specializzati e agricoltori e delle professioni meno qualificate che rappresentano insieme il 54% delle denunce. Per i casi mortali il 64% degli eventi riguardano sempre gli artigiani, gli operai specializzati e gli agricoltori e i conduttori di impianti, macchine e veicoli [Tavola 8]. Esplicitando rispetto alle voci professionali e limitatamente alle prime dieci in graduatoria, troviamo: gli addetti alle pulizie (in alberghi e ristoranti, negli ospedali, negli uffici, ...), i conduttori di veicoli (camionisti, tassisti, conduttori di macchine agricole, …), gli addetti al facchinaggio e il personale sanitario (infermieri per primi), gli addetti alla ristorazione, alle vendite, gli artigiani e operai edili, gli agricoltori, gli operai del settore metallurgico e meccanico. Per i casi mortali ricorrono per lo più le stesse categorie, ma con al primo posto i conduttori di veicoli, seguiti da operai edili e agricoltori.

Tavola 8

Denunce di infortunio in occasione di lavoro, per grande gruppo di professioni - Anno 2016 (composizione percentuale)

Classificazione professionale per grande gruppo	Infortuni in complesso	Casi mortali
GG 1 - legislatori, imprenditori e alta dirigenza	1%	1%
GG1 - professioni intellettuali, scientifiche e di alta specializzazione	4%	3%
GG 3 - professioni tecniche	2%	2%
GG 4 - professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	7%	5%
GG 5 - professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	18%	8%
GG 6 - artigiani, operai specializzati e agricoltori	31%	42%
GG 7- conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e conducenti di veicoli	14%	22%
GG 8 - professioni non qualificate	23%	17%

Fonte: elaborazione su dati Banca Dati Professioni

2.5 Una misura indicativa dell'andamento del rischio infortunistico

Dopo avere analizzato i fenomeni in valore assoluto, qualche considerazione in termini di rischiosità. Una misura del rischio infortunistico è fornita dal confronto degli eventi lesivi con la base occupazionale. Per il periodo di osservazione sono state, pertanto, considerate le denunce di infortunio sul lavoro e gli

eventi con esito mortale rapportati al numero dei lavoratori[4]; sono stati ricostruiti i numeri indice con base 2010 pari a 100 per i tassi di incidenza[5] per infortuni in complesso e casi mortali denunciati [Figura 4].
Nel periodo considerato la riduzione del rischio infortunistico è più accentuata per gli infortuni in complesso rispetto ai casi mortali, esposti, anche per la bassa consistenza numerica, a maggiori fluttuazioni. La riduzione è giustificata dalla concomitanza di più fattori tra cui le politiche di prevenzione messe in atto negli anni con l'obiettivo di ridurre il rischio in ambito lavorativo e la crisi occupazionale che si è concentrata in modo particolare sui settori ad alto rischio infortunistico.
I tassi di incidenza sui casi mortali decrescono meno velocemente che nel complesso, a dimostrazione dell'assunto che è necessario continuare a investire in prevenzione. L'anno 2015 conferma per i casi mortali, in termini relativi quanto già osservato sui valori assoluti, un aumento del fenomeno infortunistico, comunque sotto i livelli del triennio 2010-2012 e poi ridimensionato in fase di riconoscimento da lavoro. Nel 2016 i tassi di incidenza sono al minimo della serie osservata e proseguono il trend discendente.

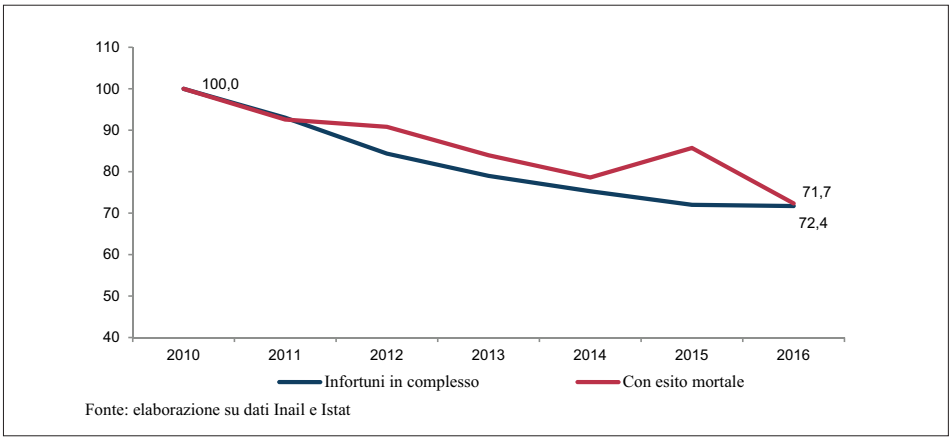
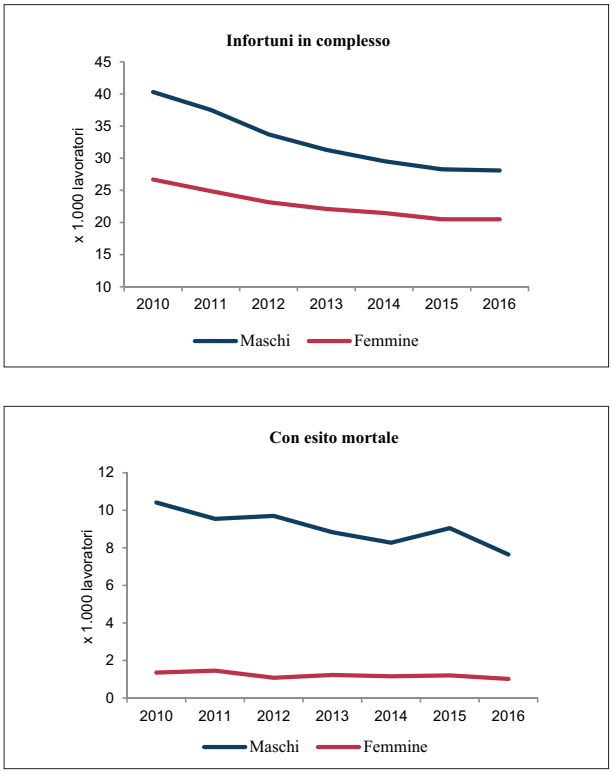


Fig. 4: *Numeri indice (Base 2010=100) dei tassi di incidenza infortunistica* - Anni 2010-2016

4 Per i lavoratori si fa riferimento ai dati utilizzati per l'indicatore "Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente" nell'ambito della sezione "Lavoro e conciliazione dei tempi di vita" del Benessere Equo e Sostenibile in Italia (BES) - Istat.

5 I tassi di incidenza hanno soltanto un valore indicativo della tendenza temporale del fenomeno ed esprimono, in pratica, quanto "incide" un determinato fenomeno su una certa collettività (popolazione generale, occupati, lavoratori assicurati, …) rappresentata in termini di persone.

Il confronto diretto dei tassi di incidenza per le denunce[6] distinti per le principali caratteristiche, senza il ricorso ai numeri indice, permette ulteriori considerazioni.
Il rischio infortunistico decresce nel tempo per entrambi i sessi, più sensibilmente per gli uomini che per le donne, caratterizzate, queste ultime, da livelli di rischio tradizionalmente più bassi anche per la più marcata presenza nei comparti dei servizi piuttosto che in quelli industriali. Per i casi mortali il divario tra maschi e femmine è ancora più evidente in termini di rischio, facendo rilevare per il 2015, una recrudescenza più al maschile che al femminile [Figura 5].



Fonte: elaborazione su dati Inail e Istat

Fig. 5: *Tassi di incidenza infortunistica per genere* - Anni 2010-2016

6 I tassi di incidenza infortunistica sono elaborati rispetto ai casi denunciati per la maggiore confrontabilità temporale rispetto ai casi accertati positivi o indennizzati che, in particolare per l'ultimo anno, sono provvisori e parziali per i necessari tempi tecnici di definizione.

Per età si osserva che il rischio infortunistico riferito al complesso delle denunce mostra un andamento in generale decrescente per tutte le fasce di età con alcune peculiarità.
Per la classe 15-34 anni si registra nel 2016 un lievissimo incremento [Figura 6]. I lavoratori di questa classe di età mostrano un rischio infortunistico più elevato rispetto ad altri, probabilmente per la minore esperienza, ma anche perché per alcune attività, nelle quali svolge un ruolo importante la forza fisica, l'agilità, ecc., sono coinvolti in prima linea rispetto a colleghi più anziani.
Per la classe 50-64 anni il rischio decresce, ma meno velocemente delle altre fasce di età, anche per il minor turn over che ne fa aumentare la presenza in attività fisicamente più impegnative e normalmente appannaggio dei giovani.

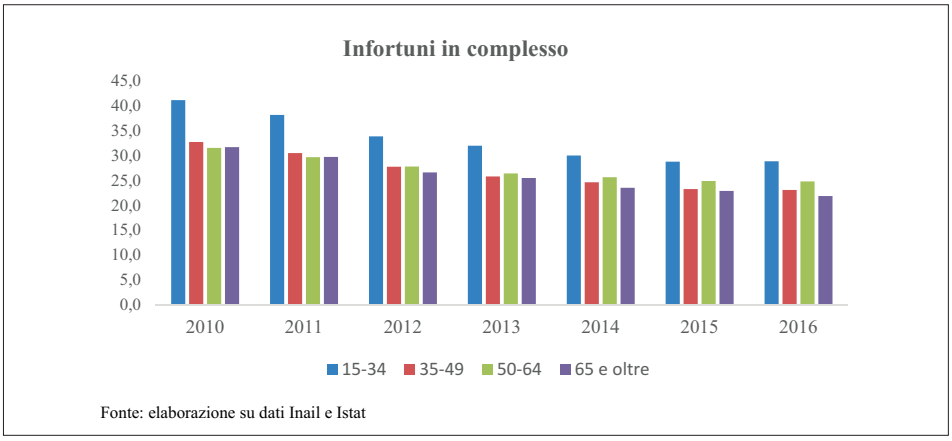
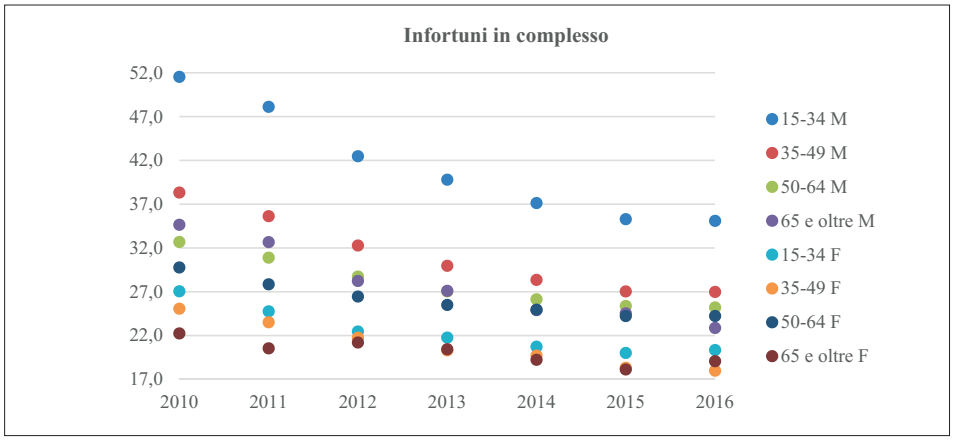


Fig. 6: *Tassi di incidenza infortunistica per classe di età* - Anni 2010-2016

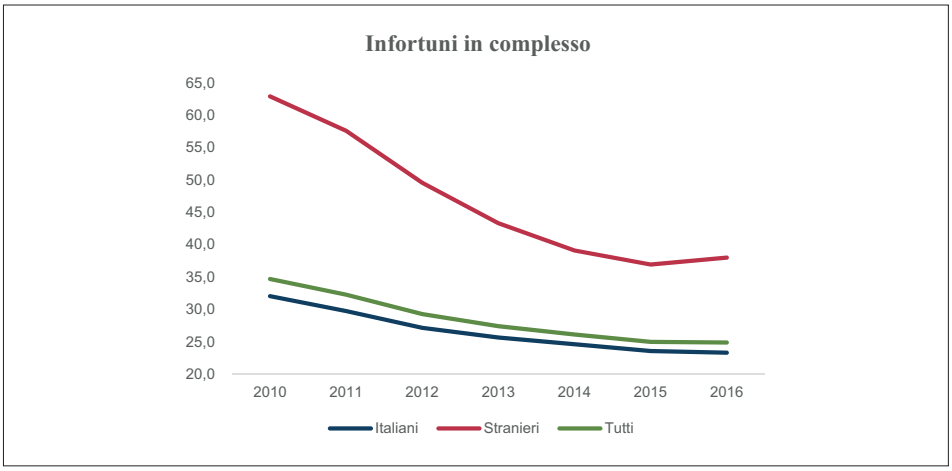
Combinando i due aspetti anagrafici del sesso e dell'età si osserva che la predetta maggior rischiosità della classe 15-34 anni è solo al maschile, mentre per le donne è la fascia di età 50-64 anni a far segnare i valori più alti [Figura 7]. Altro aspetto che sfugge ad un'analisi che non tiene conto delle due informazioni combinate è che gli ultrasessantacinquenni, pur avendo livelli di rischio inferiori alle altre classi di età, mostrano andamenti differenti per sesso: se per gli uomini continua il trend decrescente, per le donne nel 2016 si registra una significativa ripresa con un riposizionamento sui livelli del 2014.



Fonte: elaborazione su dati Inail e Istat

Fig. 7: *Tassi di incidenza infortunistica per sesso classe di età* - Anni 2010-2016

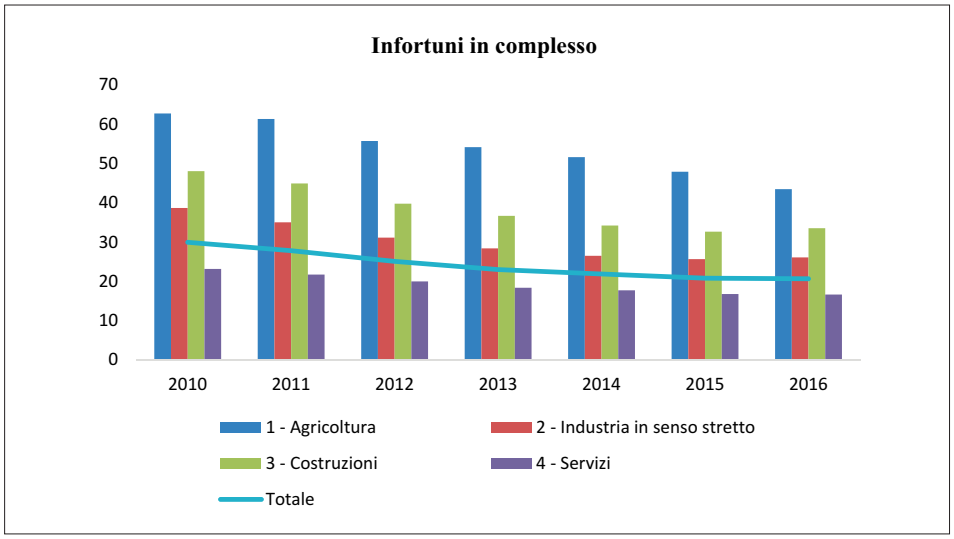
I lavoratori nati all'estero hanno una rischiosità più elevata rispetto agli italiani, infatti i tassi di incidenza si posizionano su livelli doppi e nei primi anni della serie anche tripli rispetto ai loro colleghi italiani [Figura 8]. Il rischio dei lavoratori stranieri pur mostrando un andamento fortemente decrescente nel tempo, a partire dal 2014 sembra stabilizzarsi e nel 2016 registra una ripresa. È noto che i lavoratori stranieri sono spesso impegnati in attività meno qualificate e di bassa manovalanza, magari senza un'adeguata formazione per lo svolgimento delle loro mansioni e sono disposti a effettuare turni lavorativi più lunghi, nei quali anche la stanchezza può prendere il sopravvento, inoltre avendo un'età lavorativa media inferiore agli italiani si posizionano su livelli di rischio più alti, caratteristici delle età under 50.



Fonte: elaborazione su dati Inail e Istat

Fig. 8: *Tassi di incidenza infortunistica per Paese di nascita* - Anni 2010-2016

Per attività economica (nei quattro macro aggregati agricoltura, industria in senso stretto, costruzioni e servizi) e focalizzando l'attenzione all'occasione di lavoro, i tassi di incidenza - sia in complesso che mortali - mostrano tutti un andamento decrescente rispetto al primo anno della serie: si è scesi dalle circa 30 denunce di infortunio ogni 1.000 lavoratori del 2010 a 20 del 2016, mentre per i soli esiti mortali denunciati, si è passati da cinque vittime ogni 100 mila lavoratori a meno di quattro. Nel 2016 restano caratterizzati da livelli di rischio infortunistico più elevati l'agricoltura (oltre 40 denunce in complesso ogni 1.000 lavoratori) e le costruzioni (oltre 30 denunce ogni 1.000 lavoratori), ben più alti del valore medio (20) [Figura 9]. Il rischio di morire durante il lavoro è quadruplo in agricoltura e triplo nelle costruzioni, rispetto a quello medio.



Fonte: elaborazione su dati Inail e Istat

Fig. 9: *Tassi di incidenza infortunistica per classe di età* - Anni 2010-2016

3. L'andamento delle malattie professionali negli anni 2010-2016

3.1 Le malattie professionali denunciate: caratteristiche e peculiarità

Il 2016 si conclude con un altro anno in aumento per le malattie professionali[7]: sono state, infatti, 60.259 le denunce protocollate dall'Inail con un incremento del 2,3% rispetto all'anno 2015 e del 39,9% dal 2010. Le malattie professionali, per loro natura, a differenza degli infortuni sul lavoro, sono caratterizzate da esposizioni ad agenti nocivi con tempi di latenza e manifestazione anche piuttosto prolungati (si pensi ad esempio alle forme tumorali). Il continuo aumento delle denunce di malattie professionali, va letto in ottica positiva ed è giustificato dalla concomitanza del verificarsi di più fenomeni: innanzitutto la forte campagna di sensibilizzazione promossa negli anni dall'Inail nei confronti di tutti i soggetti interessati (lavoratori, datori di lavoro, medici di famiglia, sindacati, consulenti del lavoro, patronati). Altri fattori che hanno contribuito all'incremento delle denunce sono i cambiamenti normativi che hanno portato all'introduzione di nuove tabelle per il riconoscimento delle malattie professionali (d.m.

7 Analogamente agli infortuni sul lavoro sono considerate le malattie professionali delle gestioni agricoltura, industria e servizi e per conto dello Stato; sono esclusi i casi relativi agli studenti.

9 aprile 2008), un elenco di patologie che "godono della presunzione legale d'origine" per determinate attività o rischi, tra queste, in particolare, sono state inserite - favorendone di fatto il riconoscimento - le malattie muscolo-scheletriche da sovraccarico biomeccanico che sono negli anni divenute la prima causa di denuncia. In ultimo, da non trascurare la possibilità di denunciare contestualmente più tecnopatie in capo ad un unico soggetto: nel 2016 a fronte delle oltre 60mila denunce sono stati coinvolti 45mila lavoratori ed ex-lavoratori tutelati dall'Inail, con una media di 1,34 denunce per tecnopatico.
Buona parte delle malattie professionali (78%) riguardano la gestione assicurativa dell'industria e servizi che d'altronde raccoglie il maggior numero di assicurati; il 21% riguarda l'agricoltura e appena l'1% i dipendenti per conto dello Stato [Tavola 9]. La gestione agricoltura è quella che nell'ultimo periodo ha registrato l'incremento più significativo, passando da 6.392 casi del 2010 a 12.565 del 2016; più contenuti, anche se significativi, gli aumenti per la gestione dei dipendenti del conto Stato (+62,1%) e dell'industria e servizi la quale nell'arco di sei anni vede crescere il numero assoluto delle denunce di quasi 11 mila casi (pari al +29,6%).
Nel 2016 sono state 46.963 le denunce nell'ambito delle attività della gestione industria e servizi, al netto dei casi per i quali non è possibile individuare il settore economico, poco meno del 30% delle denunce di malattia professionale riguarda le attività manifatturiere, un caso su quattro le costruzioni. A seguire le attività del commercio (9,0%), il trasporto e magazzinaggio (8,1%) e la sanità e assistenza sociale (6,1%). Differenze si riscontrano in ottica di genere: per le denunce femminili il manifatturiero rappresenta il 33,1%, a seguire la sanità e assistenza sociale (17,1%), un settore in cui la presenza di lavoratrici è significativa, il commercio (10,1%) e le attività di alloggio e ristorazione (8,7%); appena pari allo 0,3% le denunce nelle costruzioni, notoriamente a forte presenza maschile. Per gli uomini nell'ordine si rilevano le costruzioni (34,5%), le attività manifatturiere (28,7%), il trasporto e magazzinaggio (10,3%), sotto il 2% la sanità e assistenza sociale.
Nell'ambito delle attività dell'industria e servizi, nel periodo 2010-2016, ad eccezione delle costruzioni, della fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata e dell'istruzione, si registrano incrementi generalizzati.
Analizzando le malattie professionali rispetto al territorio[8] emerge che in valore assoluto il 30,8% dei casi afferiscono al Centro, il 22,8% al Sud, il 21,4% il Nord-est, intorno al 12% la quota delle Isole e del Nord-ovest [Tavola 10]. Dettagliando rispetto alle regioni: Toscana (12,6%), Emilia Romagna (11,6%), Sardegna (10,0%) e Marche (9%) sono nell'ordine i territori con più alto numero di denunce di tecnopatie.

8 Il territorio di riferimento per le malattie professionali è quello della sede Inail di competenza della pratica, pertanto i confronti territoriali possono risentire della natura amministrativa di tale attributo informativo.

Tavola 9

Denunce di malattie per gestione assicurativa, attività economica e anno di protocollazione - Anni 2010-2016

Gestione assicurativa / Settore di attività economica	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variazione % 2016-2010
Agricoltura	**6.392**	**8.034**	**7.720**	**9.490**	**11.128**	**12.260**	**12.565**	**96,6%**
Industria e servizi	**36.236**	**38.752**	**38.089**	**41.686**	**45.483**	**45.848**	**46.963**	**29,6%**
di cui:								
C - Attività manifatturiere	*10.278*	*10.130*	*9.162*	*9.384*	*9.570*	*9.491*	*9.684*	-5,8%
F - Costruzioni	*5.295*	*5.968*	*6.095*	*6.887*	*7.316*	*7.522*	*8.132*	53,6%
G - Commercio all'ingrosso e al dettaglio …	*2.462*	*2.547*	*2.523*	*2.828*	*3.080*	*3.208*	*2.913*	18,3%
H - Trasporto e magazzinaggio	*1.769*	*2.126*	*1.919*	*1.971*	*2.182*	*2.583*	*2.634*	48,9%
Q - Sanità e assistenza sociale	*1.600*	*1.827*	*1.873*	*1.967*	*2.196*	*2.069*	*1.981*	23,8%
Per conto dello Stato - Dipendenti	**451**	**523**	**477**	**647**	**758**	**809**	**731**	**62,1%**
Totale	**43.079**	**47.309**	**46.286**	**51.823**	**57.369**	**58.917**	**60.259**	**39,9%**

Fonte: elaborazione su dati Banca dati Statistica Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti

Tavola 10

Denunce di malattie professionali per regione e anno di protocollazione - Anni 2010-2016

Regione / Ripartizione	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Piemonte	2.111	2.110	2.021	1.998	2.229	2.236	2.167
Valle D'Aosta	54	71	63	61	73	72	66
Lombardia	3.237	3.237	3.074	3.304	3.371	3.415	3.894
Liguria	991	855	832	856	1.112	1.112	1.232
Prov. Aut. di Bolzano	267	247	231	284	300	247	296
Prov. Aut. di Trento	334	419	337	386	422	363	438
Veneto	2.330	2.256	2.265	2.454	2.893	3.316	3.269
Friuli Venezia Giulia	1.271	1.421	1.489	1.590	1.784	1.772	1.879
Emilia Romagna	6.439	7.228	7.312	7.942	7.257	6.759	7.019
Toscana	4.852	5.854	5.892	6.620	7.680	7.487	7.594
Umbria	1.353	1.450	1.416	1.442	1.626	1.872	1.897
Marche	2.687	3.267	3.521	4.285	4.761	5.168	5.407
Lazio	1.704	1.872	1.888	2.314	3.112	3.445	3.653
Abruzzo	5.691	5.784	4.941	4.959	5.292	5.206	4.816
Molise	191	247	214	253	343	423	395
Campania	1.502	1.722	1.812	2.590	2.822	2.895	2.752
Puglia	2.027	2.526	2.302	2.855	2.929	3.364	3.142
Basilicata	451	467	505	756	642	576	592
Calabria	1.292	1.452	1.374	1.740	1.978	1.988	2.038
Sicilia	2.814	3.254	3.392	3.661	5.064	5.360	6.011
Sardegna	1.481	1.570	1.405	1.473	1.679	1.841	1.702
ITALIA	**43.079**	**47.309**	**46.286**	**51.823**	**57.369**	**58.917**	**60.259**
Nord-ovest	6.393	6.273	5.990	6.219	6.785	6.835	7.359
Nord-est	10.641	11.571	11.634	12.656	12.656	12.457	12.901
Centro	10.596	12.443	12.717	14.661	17.179	17.972	18.550
Sud	11.154	12.198	11.148	13.153	14.006	14.452	13.735
Isole	4.295	4.824	4.797	5.134	6.743	7.201	7.713

Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti

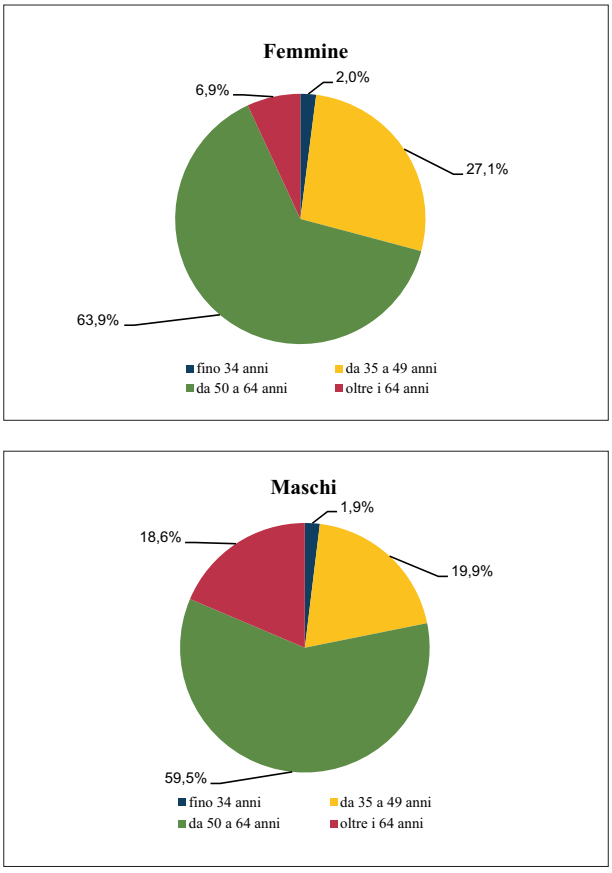
Le malattie professionali rappresentano un fenomeno ancora prevalentemente maschile (72,4%) con una proporzione che è rimasta sostanzialmente invariata negli anni (era il 70,4% nel 2010) [Tavola 11]. Gli uomini svolgono, come noto, attività a più elevato rischio, più spesso impegnati in professioni/mansioni che li vedono coinvolti nell'uso di sostanze dannose per la salute e a maggiore sforzo fisico.
Oltre i tre quarti (76,1%) delle malattie professionali sono denunciate da ultra cinquantenni: la fascia di età "50-64 anni" rappresenta circa il 61%. Il dato è condizionato dai tempi di manifestazione, spesso lenti, delle patologie. Anche in un'analisi per età il genere risulta fortemente discriminante e dai dati si evince che gli ultra sessantaquattrenni uomini rappresentano il 18,6%, mentre tra le donne la quota resta ben al di sotto (6,9%) [Figura 10]. Più soggette al rischio di contrarre una malattia le giovani donne: le under 50 rappresentano, infatti, il 29,1% contro il 21,8% degli uomini. Ciò dipende in parte dalla composizione per età dei lavoratori con una quota delle malattie più importante per gli uomini di età più matura che non tra le donne, e in parte, come si vedrà più avanti, dalle differenti tipologie di malattie professionali alle quali sono esposti i due sessi (mediamente a più lunga latenza per gli uomini).

Tavola 11

Denunce di malattie professionali per genere, classe d'età e anno di protocollazione. - Anni 2010-2016

Genere / Classe d'età	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Femmine	**12.758**	**14.217**	**13.774**	**15.023**	**16.750**	**16.793**	**16.632**
Fino a 34 anni	725	637	539	499	481	447	337
da 35 a 49 anni	4.678	5.069	4.594	4.709	4.910	4.547	4.510
da 50 a 64 anni	6.828	7.876	7.919	8.973	10.399	10.713	10.636
oltre i 64 anni	527	635	722	842	960	1.086	1.149
Maschi	**30.321**	**33.092**	**32.512**	**36.800**	**40.619**	**42.124**	**43.627**
Fino a 34 anni	1.101	1.078	972	918	936	917	838
da 35 a 49 anni	8.233	8.704	8.332	8.619	8.976	8.701	8.691
da 50 a 64 anni	16.186	17.902	17.733	20.524	23.191	24.586	25.977
oltre i 64 anni	4.801	5.408	5.475	6.739	7.516	7.920	8.121
Totale	**43.079**	**47.309**	**46.286**	**51.823**	**57.369**	**58.917**	**60.259**
Fino a 34 anni	1.826	1.715	1.511	1.417	1.417	1.364	1.175
da 35 a 49 anni	12.911	13.773	12.926	13.328	13.886	13.248	13.201
da 50 a 64 anni	23.014	25.778	25.652	29.497	33.590	35.299	36.613
oltre i 64 anni	5.328	6.043	6.197	7.581	8.476	9.006	9.270

Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti



Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti

Fig. 10: *Denunce di malattie professionali per sesso, classe d'età* - Anno 2016 (composizione percentuale)

La stragrande maggioranza delle malattie professionali riguarda i lavoratori e le lavoratrici italiani, 94% delle denunce, pari a 56.393 casi nel 2016, senza sostanziali differenze di genere [Tavola 12]. Tra le altre comunità sono più presenti la Romania (524 casi), il Marocco (475) e l'Albania (446); da osservare che per i nati in Romania la quota di donne rappresenta ben il 43% (in considerazione delle rilevante quota femminile dei flussi migratori), mentre risulta decisamente più bassa nel caso delle altre due nazionalità (rispettivamente 18% e 20%).

Tavola 12

Denunce di malattie professionali per paese di nascita e anno di protocollazione - Anni 2010-2016

Paese di nascita	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Italia	**40.581**	**44.592**	**43.398**	**48.569**	**53.824**	**55.383**	**56.393**
Altri Paesi	**2.498**	**2.717**	**2.888**	**3.254**	**3.545**	**3.534**	**3.866**
di cui:							
Romania	*234*	*281*	*349*	*401*	*413*	*438*	*524*
Marocco	*345*	*330*	*391*	*393*	*375*	*403*	*475*
Albania	*249*	*274*	*309*	*337*	*369*	*408*	*446*
Totale	**43.079**	**47.309**	**46.286**	**51.823**	**57.369**	**58.917**	**60.259**

Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti

3.2 Le malattie professionali riconosciute: la gravità e le patologie

Le oltre 60 mila denunce di malattie professionali protocollate dall'Inail nel 2016 seguono un iter amministrativo e sanitario volto a riconoscere il nesso eziologico tra percorso lavorativo svolto e patologia manifestatasi, che si conclude con il riconoscimento o la negazione della tecnopatia. Il riconoscimento delle malattie professionali, soprattutto nei casi in cui la latenza della patologia è lunga e il lavoratore ha svolto un percorso caratterizzato da cambi di azienda e di mansioni, non risulta semplice e in alcuni casi richiede tempi lunghi per cui i dati statistici possono ritenersi consolidati solo dopo qualche anno. Le malattie professionali accertate positivamente[9] per l'anno 2016 sono state 19.772 alla data di aggiornamento del 30 aprile 2017. Tale dato è da ritenersi ancora non consolidato, per effetto dei tempi tecnici necessari alla definizione dei casi ancora in istruttoria.

Analizzando la serie storica delle malattie professionali definite positivamente, l'incremento del 17,5% tra il 2010 e il 2015 (anno da ritenersi più stabile e consolidato del 2016) è dovuto essenzialmente all'Agricoltura che, in linea con le denunce, vede quasi raddoppiare il numero dei casi riconosciuti (da 3.166 a

9 Queste malattie riguardano sia quelle che danno diritto ad un esborso monetario (pagamento di una inabilità temporanea, di un capitale per il riconoscimento del danno biologico, di una rendita diretta o a superstiti) sia quelle per le quali è riconosciuto il danno senza corresponsione di un esborso monetario secondo le condizioni assicurative vigenti.

6.071), mentre per l'industria e servizi l'andamento nel tempo è rimasto piuttosto stabile [Tavola 13]. In crescita anche i casi della gestione per conto dello Stato seppur numericamente contenuti (157 casi nel 2015).

Tavola 13

Malattie professionali riconosciute positive per gestione assicurativa e anno di protocollazione
Anni 2010-2016

Gestione assicurativa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agricoltura	3.166	4.063	4.058	4.963	5.633	6.071	5.084
Industria e Servizi	16.451	17.039	16.571	17.804	17.879	16.937	14.585
Per conto dello Stato - Dipendenti	103	124	102	159	165	157	103
Totale	**19.720**	**21.226**	**20.731**	**22.926**	**23.677**	**23.165**	**19.772**

Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti

Una caratteristica che contraddistingue le malattie professionali rispetto agli infortuni è la diversa distribuzione per tipologia di indennizzo: le erogazioni in temporanea, che rappresentano oltre il 90% degli infortuni, per le malattie professionali costituiscono solo il 3-5%, mentre l'indennizzo in permanente, che per gli infortuni sul lavoro rappresenta una quota inferiore al 10%, nelle malattie professionali si attesta intorno al 90%. La differenza trova spiegazione nella tipologia di evento lesivo, che nel caso delle malattie professionali richiede spesso tempi di guarigione più lunghi e postumi di grado più elevato, nonché la presenza di alcune patologie, si pensi a quelle tumorali, che risultano spesso letali dopo un decorso particolarmente minante sul fisico. I casi mortali riconosciuti, a dato consolidato, si attestano intorno a mille, di questi quelli che danno diritto ad una rendita a superstiti (il 95%) rappresentano circa il 5% degli indennizzi complessivi (gli indennizzi in morte sono meno dell'1% per gli infortuni sul lavoro).
Con riferimento alle malattie professionali riconosciute dall'Inail le malattie tabellate[10] [Tavola 14] rappresentano il 66% dei casi, in particolare oltre la metà sono malattie da sovraccarico biomeccanico degli arti superiori, con differenze importanti tra i due sessi (80% nelle donne e 41% negli uomini). Tra le tabellate il 19% sono ernie discali lombari, che interessano più spesso gli uomini (21% la quota maschile rispetto al 13% della femminile); in evidenza anche le ipoacu-

10 Le malattie sono distinguibili per patologie tabellate (elenco in Decreto Ministeriale 09/04/2008, godono della presunzione legale di origine lavorativa della malattia) e non tabellate (per queste ultime occorre dimostrare il nesso eziologico tra patologia e lavorazione svolta).

sie da rumore (10% dei riconoscimenti, in particolare 1% nelle donne e 14% negli uomini) e le malattie da asbesto - inclusa l'asbestosi (10% dei casi, in particolare 13% negli uomini e poco meno del 2% nelle donne).

Tavola 14

Malattie professionali riconosciute positive per malattie tabellate e non tabellate e anno di protocollazione - Anni 2010-2016

Tabellate / Non tabellate	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tabellate	**15.876**	**16.185**	**15.920**	**17.404**	**16.862**	**15.977**	**13.039**
di cui:							
- malattie da sovraccarico biomeccanico dell'arto superiore	*6.652*	*7.310*	*7.510*	*8.498*	*8.135*	*7.868*	*6.679*
- ernia discale lombare	*3.014*	*3.127*	*3.184*	*3.410*	*3.627*	*3.611*	*2.499*
- ipoacusia da rumore	*2.673*	*2.260*	*1.955*	*1.902*	*1.751*	*1.577*	*1.365*
- malattie da asbesto e asbestosi	*1.784*	*1.772*	*1.730*	*1.951*	*1.824*	*1.660*	*1.343*
Non tabellate	**3.833**	**5.037**	**4.810**	**5.511**	**6.763**	**7.119**	**6.551**
Totale (*)	**19.720**	**21.226**	**20.731**	**22.926**	**23.677**	**23.165**	**19.772**

(*) Il totale include i casi non determinati

Fonte: elaborazione su dati Banca Dati Statistica Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti

Le malattie professionali riconosciute, rispetto alla classificazione internazionale ICD-X (International Statistical Classification of Deseases and related health problems) [Tavola 15] in oltre il 60% dei casi (64% nel 2016) si riferiscono al sistema osteomuscolare e del tessuto connettivo, in particolare ai disturbi dei tessuti molli 6.301 casi (come la sindrome della cuffia dei rotatori e le lesioni della spalla che ne costituiscono oltre il 60% dei casi) e alle dorsopatie 5.599 casi (quasi la metà le ernie del disco).

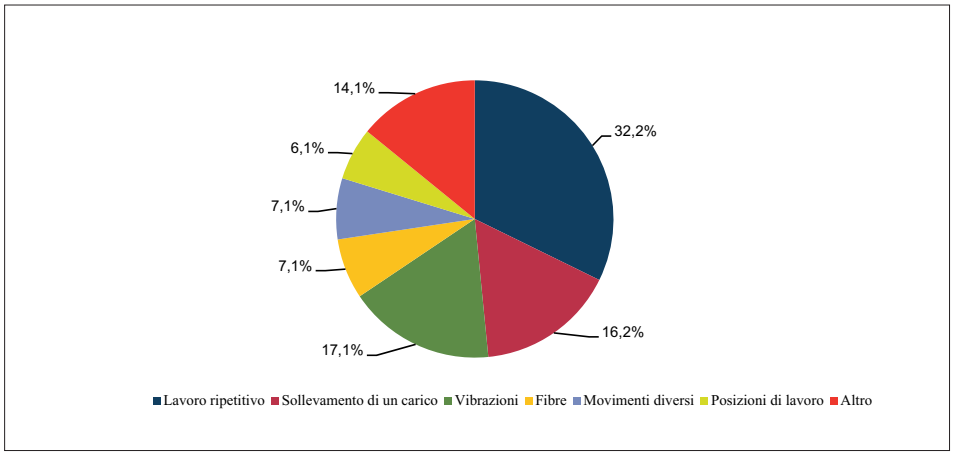
Tavola 15

Malattie professionali riconosciute positive per classificazione ICD-X accertata e anno di protocollazione - Anni 2010-2016

Classificazione ICD-X	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Malattie del sistema osteomuscolare e del tessuto connettivo (M00-M99)	9.922	11.549	12.065	13.707	14.820	15.075	12.556
Malattie del sistema nervoso (G00-G99)	3.092	3.513	3.257	3.544	3.482	3.293	2.930
Malattie dell'orecchio e dell'apofisi mastoide (H60-H95)	3.216	2.806	2.344	2.319	2.202	2.024	1.817
Tumori (C00-D48)	1.266	1.271	1.194	1.256	1.246	1.121	981
Malattie del sistema respiratorio (J00-J99)	1.466	1.470	1.355	1.588	1.450	1.231	973
Malattie della cute e del tessuto sottocutaneo (L00-L99)	402	363	307	316	270	246	244
Malattie del sistema circolatorio (I00-I99)	160	131	112	103	86	53	47
Disturbi psichici e comportamentali (F00-F99)	64	73	62	46	33	35	21
Malattie dell'occhio e degli annessi oculari (H00-H59)	20	21	17	16	22	14	13
Traumatismi, avvelenamenti ed altre conseguenze di cause esterne (S00-T98)	6	2	2	2	2	1	3
Malattie del sangue e degli organi ematopoietici ed alcuni disturbi del sistema immunitario (D50-D89)	4	2	3	3	2	1	2
Malattie dell'apparato digerente (K00-K93)	7	7	5	3	7	1	2
Alcune malattie infettive e parassitarie (A00-B99)	-	5	5	5	3	1	1
Malattie dell'apparato genitourinario (N00-N99)	1	2	-	2	-	-	-
Ancora da determinare	94	11	3	16	52	69	182
Totale	**19.720**	**21.226**	**20.731**	**22.926**	**23.677**	**23.165**	**19.772**

Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti

Altre patologie più spesso riconosciute sono le malattie del sistema nervoso, quasi esclusivamente sindromi del tunnel carpale, che rappresentano il 15% del complesso dei riconoscimenti del 2016. Non trascurabili le malattie dell'orecchio, fino a un decennio fa ai primissimi posti tra le patologie professionali ed oggi in diminuzione (9% nell'ultimo anno) e i tumori professionali (5%).
Ancora una volta va sottolineato che, anche ai fini di una ottimale e mirata politica di prevenzione, è importante distinguere le malattie rispetto al genere, essendo fortemente condizionate dagli agenti causali cui si è esposti e dall'attività che viene svolta.
Dopo le malattie del sistema osteomuscolare e del tessuto connettivo, per le donne sono le malattie del sistema nervoso a rappresentare la patologia di origine lavorativa più frequentemente riconosciuta, (il 26% rispetto all'11% per gli uomini). Tra i lavoratori maschi sono le malattie dell'orecchio al secondo posto, col 12,1% dei casi (per le donne appena per lo 0,5% dei casi). Differenze significative tra i due sessi si rilevano poi per le malattie del sistema respiratorio (6% negli uomini e 1,7% nelle donne) e per tumori (rispettivamente 6,2% e 1,3%).
Tra le malattie del sistema respiratorio spiccano quelle della pleura che rappresentano il 56% dei casi maschili e le malattie polmonari da agenti esterni (31%); per le donne, invece, prevalgono le malattie delle alte e basse vie respiratorie (81% dei casi).
Per quanto riguarda, invece, le forme tumorali sia per gli uomini che per le donne sono più frequenti i tumori maligni del tessuto mesoteliale e dei tessuti molli (56% dei casi) e i tumori maligni dell'apparato respiratorio e degli organi intratoracici (30% circa).
Alcune malattie presentano in alcune regioni una incidenza superiore alla media nazionale, in gran parte dovuta alla maggior presenza di siti inquinanti, di insediamenti industriali, di specifici cicli produttivi che caratterizzano il territorio. Ad esempio: i tumori, a fronte di una incidenza media nazionale del 5%, rappresentano una quota importante in Piemonte (poco meno del 24% del totale dei riconoscimenti), in Lombardia (13%) e in Veneto (8%), mentre le malattie del sistema respiratorio (incidenza media nazionale del 4,9%) raggiungono il 30% dei riconoscimenti in Campania, il 18% in Liguria e il 15% in Sicilia ed Emilia Romagna.
Ulteriori indicazioni utili a valutare il fenomeno tecnopatico sono fornite dal tipo di agente causale [Figura 11]: il 32,2% delle malattie professionali riconosciute sono determinate dal lavoro ripetitivo caratterizzato da movimenti irregolari e ripetuti nel tempo e il 16,2% dal sollevamento di carichi, coerentemente con le tante malattie da sovraccarico biomeccanico; il 17,1% delle malattie professionali sono determinate da vibrazioni, nella metà dei casi si tratta di vibrazioni da rumore, mentre il 7,1% sono contratte per via delle fibre, quasi esclusivamente da amianto.



Fonte: elaborazione su dati Open Data Inail rilevati al 30/04/2017 - sezioni A-T Ateco 2007; al netto di studenti

Fig. 11: *Malattie professionali riconosciute positive per agente causale* - Anno 2016 (composizione percentuale)

RIASSUNTO

Lo studio analizza dal punto di vista statistico gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali denunciati all'Inail nel periodo 2010-2016, evidenziando le relazioni tra salute e lavoro negli anni della crisi economica, con approfondimenti rispetto alle principali caratteristiche che contraddistinguono gli eventi e i soggetti coinvolti quali le modalità di accadimento, il territorio, le attività economiche e gli aspetti demografici. Emerge che, mentre gli infortuni sul lavoro mostrano un trend in diminuzione in atto da quasi un ventennio, con un lieve incremento solo nel 2016 (+1,0% sui casi denunciati del 2015), contestualmente le malattie professionali proseguono il trend crescente, in forma più attenuata nell'ultimo anno (+2,3%). Ampio spazio è stato dedicato anche agli eventi infortunistici con esito mortale. Elaborata, inoltre, una misura indicativa dell'andamento nel periodo osservato del rischio infortunistico che nel 2016 resta caratterizzato da livelli più elevati in alcuni settori produttivi quali l'agricoltura e le costruzioni, tra gli stranieri più che negli italiani, negli uomini più che nelle donne e nelle fasce di età più giovani.

SUMMARY

The study analyzes the accidents at work and the occupational diseases reported to Inail in the period 2010-2016, highlighting the relationship between health and work in the years of the economic crisis, with insights into the main characteristics that distinguish the events and subjects involved such as the methods of occurrence, the territory, economic activities and demographic aspects.
It emerges that, while accidents at work show a downward trend in progress for almost twenty years, with a slight increase only in 2016 (+ 1.0% on cases reported in 2015), contextually professional diseases continue the growing trend, in more attenuated form in the last year (+ 2.3%). Ample space was also dedicated to accident events with a fatal outcome. Furthermore, an indicative measure of the trend in the observed period of accident risk has been elaborated which in 2016 remains characterized by higher levels in some sectors of economic activity such as agriculture and construction, among foreigners more than in italians, in men more than in women and in the age groups of young people.

BIBLIOGRAFIA

A. BRUSCO, A. BUCCIARELLI, *Lavoro e salute: infortuni sul lavoro e malattie professionali negli ultimi anni. Il mercato del lavoro*. Verso una lettura integrata 2017 (capitolo 6).

Vocabolario e thesaurus Inail disponibile on line all'indirizzo: http://dati.inail.it/opendata_files/downloads/daticoncadenzasemestraleinfortuni/Vocabolario_thesaurus.pdf.

Relazione Annuale Inail 2016 del Presidente - disponibile on line all'indirizzo: https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-relazione-del-presidente-2016.pdf.

LA PEREQUAZIONE A TRATTI DELLE TAVOLE DI ELIMINAZIONE ATTRAVERSO STIMATORI NON PARAMETRICI: UNA POTENZIALE ESTENSIONE PER LE ANALISI DELLE ESPERIENZE IN INAIL

MARCO ALBANESE*

SOMMARIO

1. Introduzione. - **2.** Il modello perequativo LOESS: applicazione ed analisi dei risultati. - **3.** Conclusioni.

1. Introduzione

La perequazione a tratti delle tavole di eliminazione è stata ampiamente studiata ed approfondita negli ultimi decenni da numerosi attuari, principalmente provenienti dalla scuola di origine anglosassone, i quali ci hanno fornito conferme su come sia possibile impiegare modelli di stima capaci di perequare con alta precisione i tassi grezzi di eliminazione appartenenti a specifici "tratti" della tavola, ove tali osservazioni campionarie si ritengano responsabili di una elevata variabilità del fenomeno. Nel chiaro intento di proporre una tecnica di calcolo e quindi di rappresentazione sempre più sensibile verso la rapidità con cui si modificano le configurazioni delle distribuzioni demografiche, sono stati approfonditi e poi applicati modelli di regressione non parametrici locali i quali, coerentemente con tali esigenze, prevedono che la funzione di regressione sia ottenuta attraverso opportune trasformazioni dei funzionali provenienti da classi di funzioni parametriche, come i polinomi di grado diverso, oppure sia espressa attraverso medie aritmetiche ponderate delle osservazioni.
Il primo contributo è quello di George King[1] il quale costruisce una tecnica di stima della funzione di regressione partendo dall'assunto che per perequare la tavola occorra inizialmente suddividerla in sottointervalli di medesima ampiezza. Tale assunto costituisce già di per se una prima fase perequativa, poiché prevede

* Inail, Consulenza statistico attuariale.

1 GEORGE KING, *A short method of constructing an abridged mortality table* in Journal of Institute Actuaries 1914.

che il valore centrale (*pivot*) di ciascun sottointervallo considerato sia ottenuto eseguendo una somma ponderata delle osservazioni campionarie più vicine ed incluse nell'intervallo scelto. In tale modello è la scelta dell'ampiezza di ciascuna sottosezione della tavola a pilotare i risultati finali poiché, per definizione, essi dipendono dal numero di osservazioni ivi incluse (al crescere o al diminuire di questa ampiezza si modificano i valori stimati della funzione, potendoli fare aumentare o diminuire). È questo il primo caso di perequazione non parametrica ravvisabile in un modello ove l'ampiezza dell'intervallo locale di stima può essere suggerita da differenti configurazioni della distribuzione osservata, potendo in tal caso scegliere a priori quante osservazioni debbano contribuire con il loro peso alla stima del valore centrale della sottosezione, cioè al valore perequato.
La tecnica, di per sé affascinante ma allo stesso tempo particolarmente macchinosa, getta le basi per lo sviluppo dei successivi modelli, come quelli che impiegano le funzioni *spline*[2] e che rispetto alla tecnica osculatoria introducono due nuovi elementi rappresentati in primis dal fatto che i valori pivotali (*knots* o nodi) non debbano essere necessariamente equidistanti tra loro ma possano posizionarsi a proprio piacimento in differenti tratti della tavola e da un secondo aspetto che riguarda la maggiore continuità della funzione di graduazione sull'intero rango perequativo[3].
I risultati più importanti ci sono stati forniti attraverso le sperimentazioni condotte dal professore Mc. Cutcheon[4], il quale sfruttando le proprietà analitiche delle curve polinomiali di grado tre definisce una nuova metodologia di perequazione capace di unire curve distinte tra di loro nei punti separatori delle zone di mortalità maggiormente variabili e per le quali può essere richiesta una possibile mutazione della curva di regressione (senza per questo alterare i risultati sulle restanti parti della tavola ove è stato sufficiente lasciare inalterata la struttura di un altro polinomio). Siamo di fronte al primo tentativo di costruire un modello semi-parametrico ove la scelta del numero e della posizione dei nodi rappresenta l'unica variabile a disposizione dell'attuario per pilotare la curva di regressione nelle zone con massima dispersione, ma non solo: anche la scelta della base, e cioè il vettore delle funzioni potenza che costituiscono la funzione analitica con cui eseguire la regressione nel modello lineare, rappresenta un elemento di grande flessibilità operativa.
L'intervento "locale" che caratterizza siffatti modelli si è esteso attraverso l'introduzione di ulteriori tecniche, come ad esempio gli stimatori kernel, il modello perequativo che utilizza funzione naturali cubiche (*cubic smoothing*

2 B. BENJAMINE & JH POLLARD, *The analysis of mortality and other actuarial statistics* 1970.
3 MARCO ALBANESE, *L'impiego delle funzioni spline per la perequazione delle tavole di mortalità* in Pubblicazioni scientifiche Anno III .n.15 Dipartimento di Scienze attuariali e Finanziarie. Università La Sapienza, Roma 1998.
4 MC. CUTCHEON J.J., & EILBECK J.C., *Experiments in graduation of the English Life Tables (no.13) data* in Transaction of Faculty of Actuaries T.F.A 1977 e Spline Graduation with variable knots in Transaction of 22nd International Congress of Actuaries 1985 Sidney (Australia).

spline) impiegato dalla scuola attuariale tedesca[5] e i modelli di regressione locale (*local regression model* di seguito chiamati LOESS)[6] che adattano localmente funzioni polinomiali di grado primo o secondo in specifici intorni del campo di variazione della variabile esplicativa x, con ampiezza scelta a priori, e che proponiamo in questo studio come nuovo modello perequativo della curva rappresentante i tassi di eliminazione della popolazione italiana maschile.
In tale modello predomina il ruolo del parametro di allisciamento (*spar*) e cioè di un valore reale positivo in grado di gestire il trade off tra aderenza e levigatezza della curva[7]. Il suo valore crescente fornisce curve più levigate, se vicino a zero la risultante curva di regressione sarà invece maggiormente aderente ai dati osservati. Dunque l'idea di rendere il valore della funzione di regressione per ogni determinazione di x dipendente da un unico valore come espressione o della variabilità dell'intera distribuzione osservata o dell'intorno più vicino o più esteso rispetto al punto di stima, consente di poter impostare modelli di perequazione a tratti ideali, nel senso che dopo aver eseguito una approfondita analisi del comportamento di una o più statistiche di controllo dei risultati in specifiche sezioni del campo di definizione della variabile osservata, si assegna poi ad esse un ideale valore del parametro di allisciamento.
Per vedere più da vicino le caratteristiche del modello LOESS in questione sono riportati i layout delle perequazioni eseguite sulla distribuzione degli esposti al rischio in funzione dell'età raggiunta x, relativi ai dati censuari della popolazione italiana maschile[8]. Già attraverso una opportuna lettura di tali grafici è possibile individuare i tratti della tavola responsabili di una marcata variabilità nel procedere della eventuale funzione realmente rappresentativa della distribuzione grezza la quale, per definizione per un campione sufficientemente ampio, dovrebbe evolversi senza particolari o repentini cambiamenti di curvatura, dovendo risultare liscia (*smooth* o levigata).
Si identificano i comportamenti diversi tra i modelli; le funzioni *spline*, nel grafico 1, ad esempio prediligono una ottima levigatezza a discapito tuttavia della bontà dell'aderenza che può comunque risultare accettabile. Nel grafico 2, i

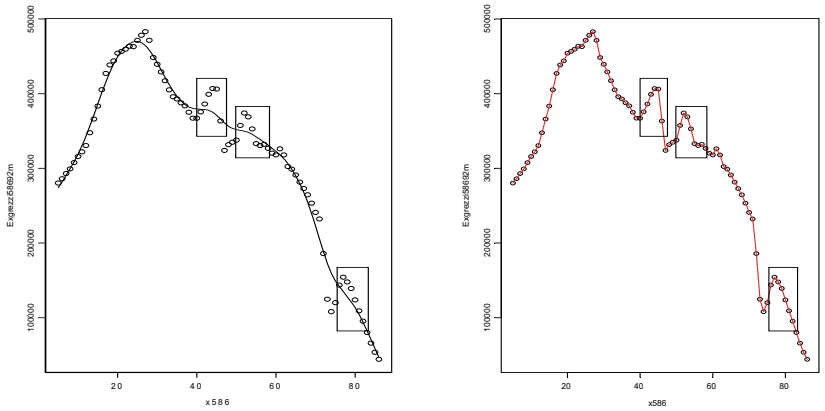
5 WHITTAKER E.T., *On a new method of graduation* in Proc. Edinburgh Math. Soc., n. 41 *pp. 63-75* e ANTONELLA CHIRICOSTA, *La perequazione delle tavole di mortalità mediante funzioni cubic smoothing spline: un'applicazione all'esperienza italiana* in Pubblicazioni scientifiche Anno III n.13 Dipartimento di Scienze attuariali e Finanziarie. Università La Sapienza, Roma 1998.

6 CLEVELAND, W.S., AND DEVLIN, S.J., (1988) Locally-weighted Regression: An Approach to Regression Analysis by Local Fitting. J. Am. Statist. Assoc., Vol. 83, *pp. 596-610*.

7 Per un approfondimento del significato del trade off tra aderenza e levigatezza della curva perequativa vedasi *Benjamine & Pollard* op.cit.

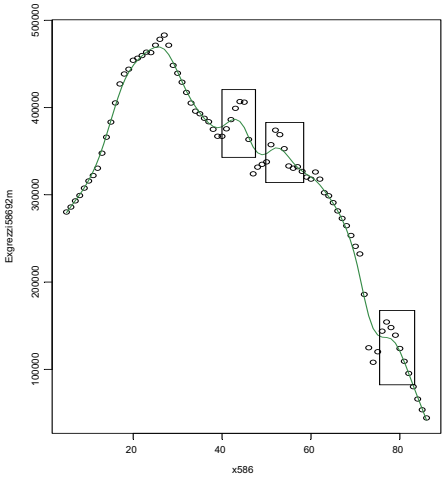
8 Trattasi del denominatore dell'espressione con cui si determinano i tassi grezzi di mortalità di prima approssimazione, calcolati per l'anno 1992 in *Tavole di mortalità e tavole attuariali della popolazione Italiana al 1992*. ISTAT Note e relazioni anno 1996 n. 1.

modelli attraverso stimatori *kernel* [9] (praticamente per medie mobili) mostrano invece una maggiore capacità rappresentativa del campione osservato senza per questo, e ciò rappresenta la peculiarità dei modelli per medie, discostarsi "troppo" dalla distribuzione empirica.



Grafici 1-2: *Andamento degli esposti al rischio per età della popolazione italiana al 1992. Dati ISTAT, perequati con modelli che utilizzano le funzioni spline e gli stimatori kernel*

Il modello di regressione locale (LOESS) fornisce invece un compromesso tra i due, garantendo buona levigatezza e buona aderenza se analizzata localmente negli intervalli evidenziati nei box.



Grafici 3: *Andamento degli esposti al rischio per età della popolazione italiana al 1992. Dati ISTAT, perequati con modello di regressione locale LOESS*

9 J.B. COPAS & S.HABERMAN, *Non-parametric graduation using kernel methods* in F.I.A. 1983 e D.S.F. BLOOMFIELD & S. HABERMAN, *Graduation : some experiments with kernel methods* in F.I.A. 1987 e MARCO ALBANESE, *Gli stimatori kernel per la perequazione delle tavole di mortalità* in Pubblicazioni scientifiche Anno VIII n. 22 Dipartimento di Scienze attuariali e Finanziarie. Università La Sapienza, Roma 2003.

2. Il modello perequativo LOESS; applicazione ed analisi dei risultati

Nel modello di regressione locale LOESS si ipotizza che la variabile risposta *y* e quella predittiva *x* siano in qualche modo legate dalla seguente nota relazione $y_i = m(x_i) + \varepsilon_i$ per $=1,2,3\ldots,n$. supponendo che gli errori siano variabili casuali normali indipendenti di media nulla e varianza e si supporrà dunque che ciascun valore di *y=m(x)* sia ben approssimato in un certo intorno di *x* da una funzione polinomiale di grado uno o due adattata attraverso la tecnica dei minimi quadrati ponderati (i pesi $w_i(x)$ risulteranno decrescenti all'aumentare della distanza di ciascuna x_i dal valore centrale o pivotale x di ogni sottointervallo).
Il modello di calcolo permette in via del tutto funzionale di eseguire una perequazione locale scegliendo il numero di osservazioni che si voglia costituiscano l'intorno di regressione. Tale numero è specificato dal parametro di intorno **k** (*span* o *neighborhood parameter*) che determina il numero di ascisse che si trovano a destra e a sinistra del punto pivotale *x*.
L'intorno di regressione è rappresentato dal valore $\Delta_i(x) = k \cdot n$ che può essere essere fissato a priori, dove n rappresenta il numero di osservazioni.
Dal punto di vista pratico la metodologia prevede la scelta dei due parametri:

- il grado del polinomio locale e
- l'ampiezza dell'intervallo locale perequativo, indirettamente **k**.

Dato n, il valore di k è variabile tra 0 (caso degenere in cui la *y=m(x)* è la funzione che interpola per punti i dati grezzi osservati) ed un valore limite superiore che nel caso di n=82, come nell'applicazione che verrà eseguita, risulta pari a k=0,1829 (equivale ad utilizzare un intorno di regressione pari a 15 anni di età).
L'analisi delle caratteristiche delle perequazioni ottenute quando si aumenti l'ampiezza del range locale perequativo rappresenta il punto centrale del modello di analisi applicato. Il confronto si baserà, oltre che differenziandovi il grado del polinomio tra uno e due, sul calcolo delle statistiche di controllo e sul calcolo della media e varianza degli scarti individuali standardizzati, quando si passi da intervalli di ampiezza 5 ad intervalli di ampiezza 15.
In riferimento ai tassi grezzi di eliminazione maschili di seconda approssimazione $q'(x)$ calcolati all'anno 1992[10] e riferiti al sesso maschile per un intervallo di età $x \in [5,86]$, si esegue la loro perequazione per stimare la mortalità sottostante attraverso il modello $q(x_i) = \hat{q}(x_i) + \varepsilon_i$ con le note condizioni di normalità sugli errori per cui si ipotizza $E(e_i) = 0$ e $Var(e_i) = \sigma^2$.

10 *Tavole di mortalità e tavole attuariali della popolazione Italiana al 1992*. ISTAT Note e relazioni anno 1996 n. 1.

Lo stimatore della mortalità sarà quello che rende minima la quantità

$$\sum_{i=1}^{n} w(x_i)\left[q'_{x_i} - E_{x\,i} \cdot \hat{q}_{x_i}^{LOESS}\right]^2 \qquad i = 1,2,3...,n$$

La presente sperimentazione del LOESS[11] prevede l'analisi dei risultati perequativi quando si considerino inizialmente polinomi locali di grado 2, rispettivamente come ampiezze degli intorni pari a 5, 7, 11 e 15 anni (corrispondendo a tale vettore gli *span* pari a 0.06, 0.08, 0.13 e 0.18 essendo n=82). Indicheremo per semplicità espositiva tale modello con LOESS2; la sperimentazione è stata eseguita sulla distribuzione $y = \log 10(q'_x)$ *in* $x \in [a;b]$ con a=5 e b=86.
Il primo caso in cui si considerano archi quinquennali il modello fornisce il primo caso limite della perequazione[12]: il valore del chi-quadro, risulta pari a 0.0606 ed evidentemente lo stimatore fornisce una curva troppo aderente ai dati. Il seguente grafico mostra l'andamento della curva di mortalità ottenuta, nel rango di età x[5,86], affiancata dal risultato di levigatezza (*smoothness*) $l = \sum_{x=5}^{86} |\Delta^3 \hat{q}_x|$ *10^3= 76,4 calcolato sull'intera tavola e pari alla somma delle differenze terze in valore assoluto.

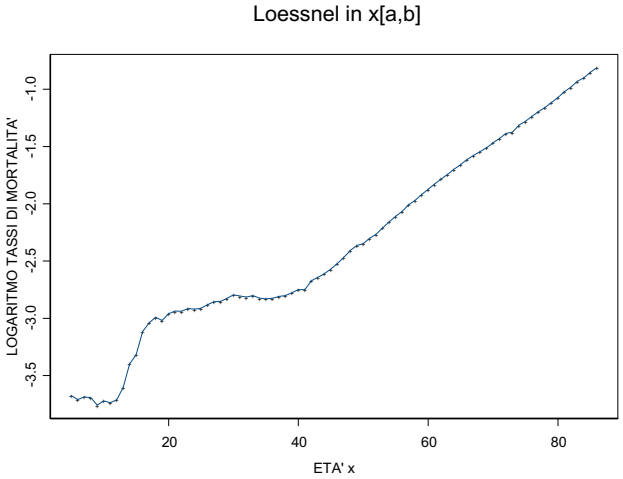
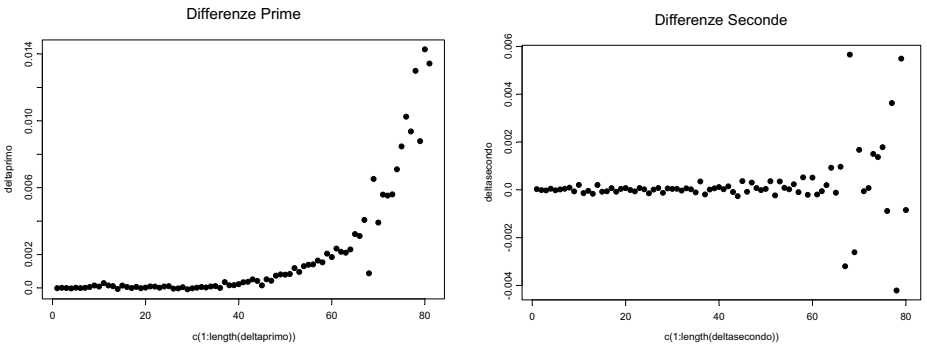


Grafico 4: *Andamento dei tassi di mortalità nel tratto x[5-86]; la curva risulta "spigolosa". Ne sono una conferma gli andamenti delle statistiche delle differenze prime e seconde dei tassi perequati (grafico 5 e 6).*

11 Lo sviluppo computazionale è stato eseguito con il software statistico S-Plus.
12 Per l'approfondimento e la ricerca delle espressioni relative alle statistiche dei test sia relativi all'aderenza ai dati (chi-quadro) che alla levigatezza (differenze prime, seconde e terze), vedasi B.BENJAMINE & J.H. POLLARD, *The analysis of mortality and other actuarial statistics* 1970.



Grafici 5-6: *Andamenti delle statistiche di controllo differenze prime e seconde*

Ora, incrementando il valore del parametro *k* a 0.18, cosa che corrisponde a suddividere la tavola in sezioni di ampiezza costante e pari a 15, la funzione di regressione assume connotazioni più accettabili, espresse sia da un valore del chi-quadro pari a 62.96, che continua a risultare non significativo ad un livello di fiducia del 95% sia dai risultati degli altri test di controllo che rispetto al primo caso forniscono ancora risultati non significativi.

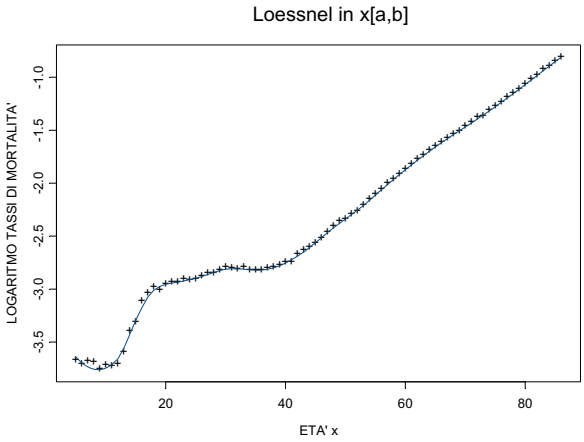
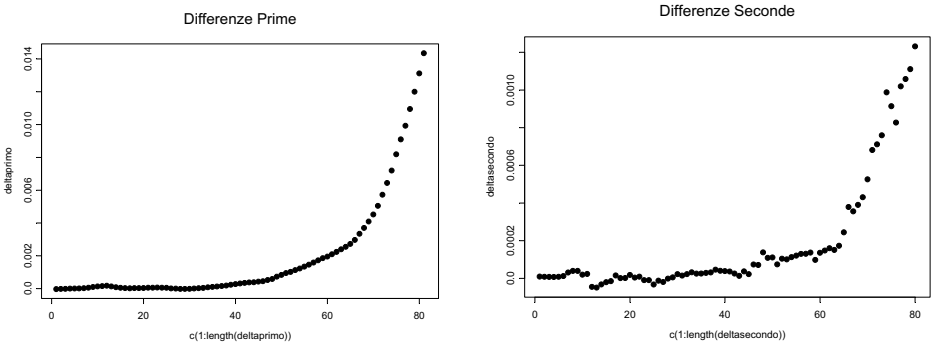


Grafico 7: *Andamento dei tassi di mortalità nel tratto x[5-86]; la curva risulta meno "spigolosa" e più liscia; ne sono una conferma gli andamenti delle statistiche delle differenze prime e seconde dei tassi perequati (grafico 8 e 9) che rispetto al caso precedente presentano un andamento più regolare*

La levigatezza della curva di perequazione assume ora il valore l= 2,30 migliorando visibilmente il grado di levigatezza della tavola perequata[13].

13 Le differenze prime e seconde vanno interpretate anche attraverso l'andamento grafico, poiché il valore della statistica somma potrebbe nascondere andamenti irregolari. Normalmente la gradualità delle differenze seconde e la somma dei valori assoluti delle differenze terze sono i due parametri di controllo più efficaci. Tuttavia l'analisi delle differenze di ordine inferiore è sempre prudente. In particolare l'effetto di incremento di levigatezza si nota nelle età iniziali, ove è presente la nota "gobba" della curva di mortalità dove dunque i tassi di eliminazione presentano maggiore variabilità.



Grafici 8-9: *Andamenti delle statistiche di controllo differenze prime e seconde*

Analisi puntuali hanno pertanto suggerito la scelta della perequazione sopra indicata (k=0.18) anche perché solo in tal caso la levigatezza della funzione di perequazione nelle età senili risulta migliore[14].
La successiva tabella riassume le principali caratteristiche della perequazione ottenuta mostrando quali siano i valori soglia delle principali statistiche calcolate; è evidente la graduale trasformazione di tali statistiche al variare di k, cioè dell'ampiezza del rango perequativo locale espresso dal valore dello span k.

Tabella 1

Riepilogo dei risultati della perequazione LOESS2 in funzione della variazione del parametro k; si ricorda che la levigatezza è determinata attraverso il calcolo del seguente indice l= $\sum_{x=5}^{85}|\Delta^3 \hat{q}_x|$ **10^3 (somma delle differenza terze espresse dai tassi perequati in migliaia).*

POLINOMIO GRADO 2					
	Span=k	0,06	0,08	0,13	0,18
	Range età	**5**	**7**	**11**	**15**
Statistiche per i test					
Livello di fiducia del 95%					
Chi-quadro		0,06	30,86	44,48	62,96
Valori Critici		84,36	89,71	94,56	96,82
Risultato Test		Non Sig.	Non Sig.	Non Sig.	Non Sig.
Test dei segni					
Statistica T		-	0,22	-	-
N. segni positivi		-	42	41	41
Risultato Test			Non Sig.	Non Sig.	Non Sig.
Cambiamento dei segni					
N. cambiamento segni		0	63	50	47
Statistica T		-9	2,11	2,11	1,44
Risultato Test		Significativo	Non Sig.	Non Sig.	Non Sig.
Levigatezza*		76,44	17,93	4,98	2,30
Media degli scarti		- 0,02	- 0,01	- 0,00	0,03
Varianza degli scarti		0,00	0,38	0,55	0,78

14 Tale miglioramento, oltre che da una evidenza grafica, è stato verificato con il calcolo della levigatezza nell'intorno di x=73 con valore pari a l=1,76 contro l= 69,6 nel caso in cui k fosse pari a 0,06.

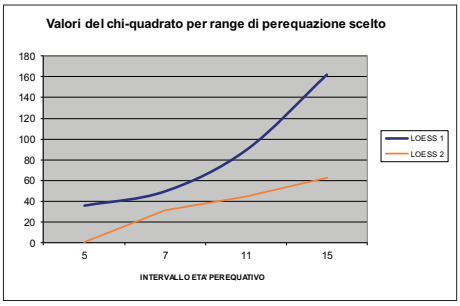
Nel caso si utilizzi per la regressione locale un polinomio di grado 1 (indicheremo con LOESS1 tale modello) possiamo determinare ulteriori graduazioni accettabili in termini dei risultati dei test di controllo.
È stato osservato che oltre ad un generale miglioramento del livello di levigatezza, il modello LOESS1 arricchisce la qualità della stima quando si scelgano, in particolare, sottosezioni anche di ampiezza piccola, ad esempio quinquennale o quadriennale riuscendo così ad imporre anche una migliore aderenza alla distribuzione grezza. Ne è dimostrazione la relativa misura espressa da un chi-quadro non più quasi nullo, come nel caso di polinomi di grado 2, ma pari a 35.28.
Il LOESS1 per k= 0.06, cioè per ranghi quinquennali costanti, fornisce pertanto una tavola di eliminazione accettabile sia in termini di aderenza che di levigatezza.
Come possiamo notare rimangono identificate le perequazioni limite del modello attraverso i valori iniziali e finali dello span pari a 0,06 e 0,18.

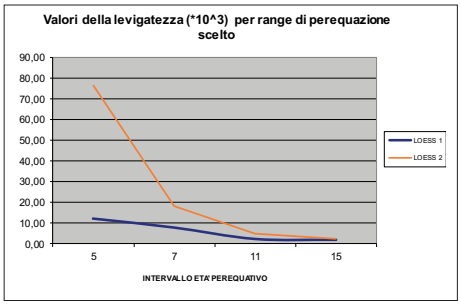
Tabella 2

Riepilogo dei risultati della perequazione LOESS1 in funzione della variazione del parametro k.

POLINOMIO GRADO 1					
	Span=k	0,06	0,08	0,13	0,18
	Range età	**5**	**7**	**11**	**15**
Statistiche per i test					
(Livello di fiducia del 95%)					
Chi-quadro		35,28	49,21	89,15	162,36
Valori Critici		84,36	89,71	94,56	96,82
Risultato Test		Non Sig.	Non Sig.	Non Sig.	Significativo
Test dei segni					
Statistica T	-	0,22	0,22	-	0,09
N. segni positivi		40	42	41	45
Risultato Test		Non Sig.	Non Sig.	Non Sig.	Non Sig.
Cambiamento dei segni					
N. cambiamento segni		57	48	37	25
Statistica T		3,66	1,66	-0,077	-3,44
Risultato Test		Non Sig.	Non Sig.	Non Sig.	Significativo
Levigatezza		11,89	7,55	2,05	1,62
Media degli scarti	-	0,00	0,01	0,22	0,05
Varianza degli scarti		0,44	0,61	1,10	2,00

I successivi grafici concludono l'analisi fin qui condotta attraverso il confronto dell'andamento del chi-quadro e della statistica di levigatezza l al variare del range perequativo.





Grafici 10-11: *Confronti tra la perequazione LOESS1 e LOESS2 con andamento del chi-quadro e della levigatezza, al crescere dell'intervallo perequativo predefinito, oppure in funzione della variazione del parametro k*

I grafici consentono di individuare chiaramente il *trade off* esistente tra aderenza e levigatezza quando si utilizzino rispettivamente stimatori locali polinomiali di grado 1 e 2 e quando vari l'ampiezza dell'intervallo locale ove si effettua la regressione.
Per quanto riguarda l'*aderenza* aumentando il range locale della regressione risulta essere il polinomio di grado 2 a fornire una variazione della statistica chi-quadro contenuta a discapito tuttavia della levigatezza che presenta invece una veloce variazione nel passare da intervalli quinquennali a intervalli quindicinali. Stesso discorso, ma invertito rispetto alla statistica di raffronto, vale per il polinomio di grado 1 che al variare del range mantiene una levigatezza pressoché invariata della funzione sull'intera tavola, ma induce una aderenza meno ideale fino a far convergere il valore del chi quadro al valore massimo pari a 162,3.

3. Conclusioni

La metodologia LOESS rappresenta, come visto, una chiara estensione ed un atteso perfezionamento del modello perequativo osculatorio di George King. La semplificazione degli schemi di calcolo e la loro automatizzazione consente di gestire ora i risultati delle graduazioni attraverso una procedura flessibile capace di analizzare rapidamente la qualità delle basi tecniche costruite, anche localmente.
È proprio questa innovazione metodologica e operativa che, alla luce delle crescenti esigenze professionali sia statistiche che più specificatamente attuariali, permette con la dovuta attenzione di costruire basi statistiche più fedeli alla configurazione osservata svincolandosi dall'approccio legato all'uso di tavole standard ottenute dall'impiego di rigide funzioni matematiche.

Con i modelli perequativi citati si crea una nuova metodologia capace di associare un vettore più o meno complesso di risultati al valore di un solo parametro che governa e regola, anche per schemi indotti e non automatici, la qualità della base tecnica ottenuta. In altri termini sarà possibile instaurare attraverso predisposte matrici di risultati, che per il momento riassumono solamente alcuni test di controllo, una specifica corrispondenza con ulteriori grandezze attuariali.
Naturale infatti risulterebbe l'estensione dell'impiego di siffatti modelli non solo per l'analisi della sopravvivenza o della mortalità della popolazione generale, ma anche per particolari collettività[15] che nascono nella realtà Inail e per le quali si rendono necessari adeguati *follow-up* e analisi specifiche.

RIASSUNTO

Il presente lavoro espone i concetti base e le caratteristiche della perequazione non parametrica delle tavole di mortalità. Dalla prima e importante tecnica Osculatoria di George King sino ai modelli che impiegano funzioni spline si giunge alle tecniche di regressione locale che definiscono una nuova e funzionale metodologia per perequare i tassi di eliminazione, localmente. Il modello LOESS è una tecnica si allisciamento (*smoothing*) di dati grezzi ed è in grado di adattare una funzione polinomiale di grado primo o secondo ad una serie di dati con la tecnica dei minimi quadrati ponderati, dove i pesi decrescono al crescere della loro distanza dal punti di stima. Il modello applicato possiede un parametro denominato *span* che regola il livello di bontà dei risultati, sia dal punto di vista dell'aderenza che della levigatezza. Questo nuovo approccio anche se introduce un livello di arbitrarietà nella scelta della migliore perequazione, comunque gestibile attraverso i test di controllo dei risultati, consente il superamento della rigidità propria di alcuni modelli parametrici di perequazione analitica.

SUMMARY

The present work shows the base concepts and the features of piece wise non parametric graduation of mortality tables. From the first and important Osculatory Technique of George King to the cubic spline models, until the actual Loess Regression ones which define a new and functionally way of graduating rates of decrement, locally.

15 Per le estensioni e le sperimentazioni su tali collettività si consultino i contributi di Martini D., *Una tecnica innovativa per il calcolo dei coefficienti di capitalizzazione* e R.Marcelloni., *Un modello previsionale della probabilità di morte degli inabili Inail* - Rivista degli infortuni e delle malattie professionali: Atti del Convegno L'innovazione tecnologica e metodologica al servizio del mondo del lavoro- Primo Seminario, Roma 15-17 aprile 2009.

Local Regression (LOESS) is a nonparametric smoothing technique. It is a generalization of running means which gets a predicted value at each point by fitting a weighted linear regression, where the weights decrease with the distance from the point of interest. In this graduation model the primary parameter affecting the smoothness of the fit is the *span*, which controls the *trade off* between adherence and smoothness of the fitted values. Even if this new approach introduces a level of arbitrariness in choiche of the best graduation, but fully managed by the means of statistical tests, in the meanwhile it allows to go beyond the rigidity of some of classic parametric graduation models.

BIBLIOGRAFIA

[1] B. BENJAMINE & JH POLLARD, *The analysis of mortality and other actuarial statistics* 1970.

[2] MC. CUTCHEON J.J., & EILBECK J.C., *Experiments in graduation of the English Life Tables (no.13) data* in Transaction of Faculty of Actuaries T.F.A 1977 e Spline Graduation with variable knots in Transaction of 22nd International Congress of Actuaries 1985 Sidney (Australia).

[3] LANCASTER P., SALKAUSKAS K., *Curve and surface fitting-an introduction* , Academic Press (1986).

[4] HARRY FREEMAN, *Finite Differences for Actuarial Students*; Cambridge University Press (1967).

[5] WHITTAKER E.T., *On a new method of graduation*, Proc. Edinburgh Math. Soc., n. 41, *pp. 63-75*.

[6] RANDALL L. EUBANK, *Spline Smoothing and Non Parametric Regression*; Cambridge University, Press (1988).

[7] WANDA M.P. AND M.C. JONES, *Kernel Smoothing* , Chapman & Hall (1995).

[8] CHAMBERS, J.M., AND HASTIE, T.J., (1991). *Statistical Models in S*, *309-376*.

[9] CLEVELAND, W.S., AND DEVLIN, S.J., (1988) *Locally-weighted Regression: An Approach to Regression Analysis by Local Fitting*. J. Am. Statist. Assoc., Vol. 83, *pp. 596-610.*

[10] Cleveland, W.S., and Grosse E., (1991) *Computational Methods for Local Regression. Statistics and Computing*, Vol. 1.

[11] ISTAT; *Tavole di mortalità e tavole attuariali della popolazione Italiana al 1992*. Note e relazioni, anno 1996 n. 1.

[12] MARCO ALBANESE, *L'impiego delle funzioni spline per la perequazione delle tavole di mortalità* in Pubblicazioni scientifiche Anno III n. 15 Dipartimento di Scienze attuariali e Finanziarie. Università La Sapienza, Roma 1998.

[13] MARCO ALBANESE, *Gli stimatori Kernel per la perquazione delle tavole di mortalità* in Pubblicazioni scientifiche Anno VIII n.22 Dipartimento di Scienze attuariali e Finanziarie. Università La Sapienza, Roma 2003.

[14] ANTONELLA CHIRICOSTA, *La perequazione delle tavole di mortalità mediante funzioni cubic smoothing spline: un'applicazione all'esperienza italiana* in Pubblicazioni scientifiche Anno III n.13 Dipartimento di Scienze attuariali e Finanziarie. Università La Sapienza, Roma 1998.

[15] MARTINI D., *Una tecnica innovativa per il calcolo dei coefficienti di capitalizzazione* in Rivista degli infortuni e delle malattie professionali: Atti del Convegno L'innovazione tecnologica e metodologica al servizio del mondo del lavoro- Primo Seminario, Roma 15-17 aprile 2009.

[16] R. MARCELLONI, *Un modello previsionale della probabilità di morte degli inabili Inail* Rivista degli infortuni e delle malattie professionali: Atti del Convegno L'innovazione tecnologica e metodologica al servizio del mondo del lavoro- Primo Seminario, Roma 15-17 aprile 2009.

IL FENOMENO DELLE MALATTIE PROFESSIONALI ATTRAVERSO LE FONTI DISPONIBILI: DALLA TUTELA ASSICURATIVA AI SISTEMI DI SORVEGLIANZA

R. VALLEROTONDA*, D. DE SANTIS*, G. CAMPO*, A. LEVA*

SOMMARIO

1. Introduzione. - **2.** Contesto europeo e internazionale. - **3.** La connessione tra tutela assicurativa e prevenzione in Italia. - **4.** I sistemi di sorveglianza: Malprof e il Registro tumori. - **5.** Conclusioni: verso il Sistema informativo nazionale per la prevenzione.

1. Introduzione

Nel corso degli anni si è assistito ad una continua evoluzione legislativa per la prevenzione delle malattie professionali sui luoghi di lavoro, non escludendo l'importanza dell'acquisizione delle informazioni. La stessa Unione europea (Ue) svolge un ruolo fondamentale in tale ambito, ponendo sempre maggiore attenzione sull'esigenza di ridurre in maniera significativa il fenomeno delle patologie correlate al lavoro. Per lo sviluppo di sistemi di raccolta dei dati, come riportato anche nelle pubblicazioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo), è indispensabile un complesso ben definito di compiti e responsabilità delle autorità competenti, dei datori di lavoro e dei lavoratori, utile alla gestione, alla segnalazione e alla registrazione degli infortuni e delle patologie manifestatesi in ambito lavorativo. L'Italia, nel sostenere il proprio sistema prevenzionale, dispone di una serie di strumenti per la registrazione e l'analisi delle malattie professionali.
Gli obiettivi perseguiti per il monitoraggio della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro devono prevedere che i dati a livello nazionale, oltre a essere coerenti ed esaurienti dal punto di vista statistico, possano essere comparati con quelli provenienti da banche dati internazionali per una visione di ampio respiro. Inoltre,

* Inail, Dimeila, Dipartimento medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale. Sezione Sistemi di Sorveglianza e gestione integrata del rischio.

da un lato è necessario consolidare e valorizzare le fonti informative esistenti, dall'altro è opportuno integrare tutte le informazioni disponibili, seppur raccolte con modalità diverse.

2. Contesto europeo e internazionale

L'osservazione delle malattie professionali comporta il potenziamento degli strumenti informativi esistenti al fine di una lettura dei dati mirata alle politiche di prevenzione. Gli interventi dell'Unione europea, nel sottolineare la necessità di ridurre il fenomeno delle malattie professionali, raccomandano l'integrazione delle informazioni a disposizione degli organismi preposti con indicazioni funzionali agli interventi stessi di prevenzione [1].
Le fonti di rilevazione dei dati sulle malattie professionali sono costituite, in prevalenza, dalle comunicazioni dei datori di lavoro, dalle richieste di risarcimento e dalle informazioni rese dagli organismi sanitari nazionali e forniscono solo un primo strumento di valutazione per stabilire adeguate politiche di prevenzione.
In Europa molti paesi dispongono di sistemi di tutela che consentono il monitoraggio delle malattie professionali e, in alcuni Stati, sono presenti anche sistemi di sorveglianza basati su fonti diverse da quelle di tipo assicurativo. Inoltre, viene rilevato che vi è una difficoltà sia a raccogliere dati esaustivi e rappresentativi del fenomeno sia ad attuare efficacemente una sorveglianza sanitaria a livello nazionale.
Per indirizzare opportunamente gli interventi di prevenzione è necessario che all'interno dei sistemi nazionali di salute e sicurezza sul lavoro siano implementati e ottimizzati gli strumenti ispettivi, preventivi e di indennizzo [2]. Tali auspicabili miglioramenti non dovrebbero prescindere da una fruttuosa collaborazione tra governi, associazioni datoriali ed organizzazioni dei lavoratori e da una più attenta compilazione dei dati.
In definitiva, un buon sistema nazionale di salute e sicurezza sul lavoro consente l'attuazione delle politiche e dei programmi nazionali per il rafforzamento della prevenzione delle malattie professionali, agendo a livello di normative, accordi collettivi, sistemi ispettivi e un'offerta di servizi sanitari sul luogo di lavoro.
Essenziale risulta essere il corretto riconoscimento della natura professionale di una malattia perché tale natura conduce ad un consolidamento sia delle misure di sorveglianza sanitaria sia delle misure di prevenzione stesse. In tal senso, l'Ilo ha adottato un piano di azione per la promozione di un programma di attuazione e ratifica degli strumenti in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, monitorando costantemente l'elenco delle malattie professionali, agevolandone l'individuazione e coadiuvando i paesi nei sistemi di prevenzione e registrazione [3]. Infatti, nonostante siano intervenute migliorie sia a livello internazionale che nazionale, con l'evoluzione tecnologica e la crisi economica globale, sono emer-

si nuovi rischi e nuove problematiche. La prevenzione, quindi, risulta essere l'elemento fondamentale a cui tendere con più attenzione nell'attuazione delle politiche sociali [4].
La questione legata all'incompletezza dei dati è stata affrontata dall'Ue con la Raccomandazione 2003/670/CE [5], con cui si incoraggiano gli Stati membri a rendere le loro statistiche sulle malattie professionali gradualmente compatibili con l'elenco europeo enunciato nella Raccomandazione 90/326/CE [6] e si invitano gli stessi Stati ad introdurre nelle proprie disposizioni legislative regolamenti e norme che garantiscano il diritto all'indennizzo per la malattia professionale. Nel suddetto documento, si auspica la prevenzione e riduzione delle patologie professionali attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, ricorrendo, se necessario, a scambi di informazioni, nonché l'istituzione di un sistema per la raccolta di informazioni o dati riguardanti la sospetta malattia di origine professionale.
Già all'art. 140 del trattato istitutivo della Ue [7] si legge la volontà di incoraggiare una politica di cooperazione degli stati membri, volta a rafforzare gli interventi di politica sociale e previdenziale. L'intento del legislatore europeo è stato, nello specifico, quello di istituzionalizzare ed uniformare il diritto dei lavoratori all'indennizzo delle patologie professionali, migliorando la conoscenza delle patologie stesse.
Successivamente, la Commissione ha confermato i suoi suggerimenti nella Comunicazione del 6 giugno 2014 COM(2014) 332 al Parlamento europeo [8], adducendo che uno degli obiettivi del quadro strategico per il periodo 2014 - 2020 è quello di stanziare fondi per la ricerca e per l'innovazione nell'ambito delle politiche sociali legate alla salute.

3. La connessione tra tutela assicurativa e prevenzione in Italia

In Italia la tutela delle malattie professionali trova la sua applicazione in un sistema di catalogazione delle patologie, la cui origine professionale è riconosciuta dalla legge nei casi in cui sia dimostrata la connessione tra la sua attività lavorativa e la malattia sviluppata. Sotto l'aspetto assicurativo, la malattia professionale è identificata da due fattori: l'esposizione ad un rischio specifico ed il rapporto causale con la mansione lavorativa.
Fino al 1988, anno in cui la Corte Costituzionale si è espressa con la sentenza n. 179, la tutela assicurativa faceva riferimento solo alle patologie correlate al lavoro contenute in un'apposita lista, diversificate per l'ambito industriale e per l'ambito agricolo. La sentenza ha introdotto il sistema tabellare misto, caratterizzato anche dalla possibilità per il lavoratore di dimostrare l'origine lavorativa di una malattia non tabellata (cioè non inclusa nella lista suddetta) e di ottenere il relativo indennizzo.

L'evoluzione legislativa ha confermato la volontà di favorire una sempre più ampia tutela nei confronti del lavoratore, rafforzando una più stretta corrispondenza tra la finalità assicurativa e il monitoraggio del fenomeno, in particolare: da un lato questo è garantito dall'aggiornamento delle tabelle per il riconoscimento delle patologie professionali nell'industria e nell'agricoltura (ex art. 3 e 211 del Testo Unico), dall'altro con l'elenco delle malattie per le quali è obbligatoria la cosiddetta denuncia-segnalazione all'Inail e alle Asl (ex art.139 del d.p.r. 1124/1965) [9].
L'ultimo adeguamento delle tabelle per il riconoscimento risale al d.m. 9 aprile 2008, con il quale la Commissione scientifica prevista dall'art. 10 del d.lgs. 38/2000 estendeva il numero delle tecnopatie per le quali vale la presunzione legale di origine: 85 nel settore industriale e 24 in quello agricolo. Tale estensione riguardava essenzialmente le malattie muscolo-scheletriche e alcune neoplasie per determinate lavorazioni. A fronte delle denunce pervenute negli ultimi cinque anni, infatti, in banca dati Inail le malattie professionali più frequenti tra le "accertate positive" risultano essere sempre più quelle relative al sistema osteomuscolare ed al tessuto connettivo (64% nel 2016) e le malattie del sistema nervoso (15%).
In merito alle malattie soggette all'obbligo della denuncia-segnalazione, il d.m. 27 aprile 2004 interviene ad aggiornare la normativa che risaliva al 1973, prevedendo tre specifiche liste: le patologie per le quali è elevata la probabilità di nesso con l'attività lavorativa, le patologie per le quali il nesso è di limitata probabilità e le patologie per le quali l'origine professionale è possibile. Le liste rappresentano un supporto per la Commissione scientifica nell'adeguamento delle tabelle per il riconoscimento e mirano a rendere più tempestiva l'azione di tutela.
Successivamente, con il d.m. 11 dicembre 2009 e con il d.m. del 10 giugno 2014 art. 2, le liste sono state ulteriormente aggiornate: in particolare, sono stati riesaminati il gruppo 6 'tumori professionali' ed il gruppo 2 'malattie da agenti fisici', con riferimento alle solo patologie muscolo-scheletriche.
Il decreto legislativo del 14 settembre 2015, n.151 (c.d. 'decreto semplificazioni') ha introdotto un cambiamento significativo, stabilendo l'obbligo di trasmissione del certificato medico da parte del medico competente esclusivamente per via telematica: nello specifico l'art. 21 apporta delle modifiche sostanziali all'art. 53 comma 3 del d.p.r. 1124/1965 disponendo che sia il medico che presta la prima assistenza ad un lavoratore infortunato sul lavoro, o affetto da malattia professionale, a rilasciare obbligatoriamente il certificato ai fini della denuncia e a trasmetterlo all'Inail.
Gli aggiornamenti nel tempo, sia delle tabelle per il riconoscimento sia delle liste per la denuncia-segnalazione, portano sicuramente ad un maggiore campo di osservazione del fenomeno delle patologie professionali, tenendo conto però che le norme di tutela producono delle ricadute sulla rappresentazione del fenomeno stesso: ad esempio una malattia presente nell'elenco delle tabelle avrà di fatto

una maggiore probabilità di riconoscimento e quindi una maggiore *visibilità* in termini numerici all'interno della banca dati. Non va dimenticato che, a garanzia dei diritti del lavoratore, da tali tabelle non si può prescindere per la corretta gestione di un sistema di tutela, come indicato anche nei rapporti della Ue e dell'Ilo richiamati in precedenza.

4. I sistemi di sorveglianza: Malprof e il Registro tumori

Riguardo alle fonti informative che contribuiscono a monitorare il fenomeno delle malattie professionali, i sistemi di sorveglianza ed i registri di esposizione offrono la possibilità di integrare le conoscenze per approfondire i fattori di rischio per la salute dei lavoratori.
Il Sistema di sorveglianza Malprof, nato all'inizio degli anni 2000 dalla collaborazione tra le Regioni e l'ex Ispesl, si pone l'obiettivo di registrare le segnalazioni delle patologie correlate al lavoro secondo un modello di rilevazione ed analisi comune tra tutti i Servizi di prevenzione delle Asl nazionali.
Il Sistema Malprof è alimentato dalle stesse denunce-segnalazioni previste dall'art. 139 del d.p.r. 1124/1965, dai referti delle Asl e dalle notifiche dei casi di malattia professionale ottenuti tramite la ricerca attiva. Ciò consente di riscontrare in tempi brevi l'eventuale incremento di specifiche patologie da lavoro segnalate e riconosciute, potendo così predisporre interventi di prevenzione mirati [10].
Nel corso degli anni il Sistema di sorveglianza ha ampliato la sua azione coinvolgendo tutte le Regioni italiane, trovando un primo riscontro, nel 2007, nella sottoscrizione del "Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro" da parte del Governo, delle Regioni e delle Province Autonome. Esso traccia le linee strategiche con le quali si definiscono gli obiettivi specifici legati al Servizio sanitario nazionale, identificando tra gli altri Malprof come uno strumento operativo per il miglioramento della raccolta e la registrazione delle segnalazioni di patologie correlate al lavoro.
Ad oggi, il vigente Piano nazionale della prevenzione 2014-2018 [11], stabilito concordemente dal Ministero della Salute e dalle Regioni, ha incluso Malprof nel quadro delle attività programmate per il triennio, omogeneizzando così la rete collaborativa che dà vita al sistema stesso attraverso i conseguenti Piani regionali di prevenzione.
L'archivio dati del Sistema Malprof riporta le patologie segnalate per le quali i medici del lavoro delle Asl riconoscono un nesso di causa probabile con l'attività lavorativa. La rilevazione dei dati si avvia nel 2000 e attualmente contiene circa 140 mila casi "positivi" e 180 mila periodi lavorativi collegati ad essi. Il 2014, comunque, è l'ultimo anno per cui tutte le segnalazioni ricevute dalle ASL del network sono state registrate e valutate per l'attribuzione dell'eventuale nesso di causa.

Viene ribadito quanto rilevato anche nella banca dati Inail, ovvero che le patologie muscoloscheletriche rappresentano il tipo di malattia più diffuso, crescendo notevolmente a partire dal 2009 e arrivando nel 2014 a costituire il 67% delle segnalazioni valutabili. Negli anni precedenti, fino al 2008, la patologia più frequente riscontrata in Malprof era la sordità da rumore, pur con percentuali declinanti nel tempo.
Si ricorda che il 2008 è l'anno in cui vengono aggiornate le tabelle delle malattie professionali, in particolare con l'ampliamento delle casistiche legate ai disturbi muscoloscheletrici, seguito dal 2009 con la revisione delle liste per le segnalazioni, a conferma del forte riflesso che le modifiche sulla tutela hanno in termini di visibilità delle stesse malattie professionali.
Tra le neoplasie di origine lavorativa, ovvero le patologie con conseguenze più gravi, si evidenziano nel sistema di sorveglianza Malprof i tumori della pleura e del peritoneo.
Come definito dall'art. 244 del d.lgs. 81/2008, è costituito presso l'Inail anche il registro nazionale dei casi di neoplasia di sospetta origine professionale, articolato nelle seguenti sezioni: il Registro nazionale dei mesoteliomi (ReNaM), il Registro nazionale dei tumori nasali e sinusali (ReNaTuNS) e l'archivio dei casi di neoplasie a più bassa frazione eziologica.
L'importanza dell'attività di sorveglianza dei tumori consiste nel portare alla luce numerose situazioni di esposizione, contribuendo in particolare alla prevenzione primaria delle malattie asbesto-correlate [12] al fine di stimare l'incidenza dei casi, di raccogliere le informazioni sulla pregressa esposizione ad amianto dei casi registrati e di contribuire alla valutazione degli effetti dell'avvenuto uso industriale dell'amianto ed al riconoscimento delle fonti di contaminazione. I rapporti periodici del Registro Nazionale dei Mesoteliomi, infatti, presentano i dati di incidenza e di esposizione ad amianto per i casi di mesotelioma maligno rilevati dalla rete dei centri operativi regionali. L'ultimo rapporto, pubblicato nel 2015, si basa su oltre 21.000 casi di mesotelioma, la cui diagnosi è stata effettuata tra il 1993 ed il 2012. La quasi totalità di essi (93%) è costituita da tumori della pleura, il cui tasso per gli uomini conta 3,70 casi per 100 mila residenti, mentre per le donne 1,33 casi.
I sistemi di sorveglianza e i registri sono uno strumento di reperimento, analisi e diffusione dei dati provenienti dall'attività di registrazione delle informazioni svolta dagli operatori sanitari. Tali sistemi consentono, quindi, di ottenere elementi utili per la ricerca attiva in ottica prevenzionale sia a livello regionale che nazionale.

5. Conclusioni: verso il Sistema informativo nazionale per la prevenzione

Con il d.lgs. 81/2008 viene sancita l'importanza di sistema informativo dedica-

to alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che prevede l'integrazione di tutte le informazioni contenute nei diversi archivi disponibili sia a livello territoriale che nazionale.
Il Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro (Sinp) [13], istituito dall'art. 8 del d.lgs. 81/2008, mira a fornire dati validi per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia dell'attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e per indirizzare le attività di vigilanza [14], attribuendo all'Inail la gestione e la responsabilità del trattamento dei dati ai quali avranno accesso le amministrazioni che lo costituiscono (i Ministeri del Lavoro, della Salute e dell'Interno, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano).
Il regolamento attuativo del Sinp, emanato con il d.interm. del 25 maggio 2016, n. 183, riporta le regole tecniche per la sua realizzazione e funzionamento. Nello specifico, i dati che devono confluire obbligatoriamente nel Sinp sono quelli previsti in allegato al decreto, rientranti nelle sei seguenti macro aree di flussi informatici:

a) il quadro produttivo ed occupazionale;
b) il quadro dei rischi anche in un'ottica di genere, che derivano dalla elaborazione dei dati personali e giudiziari dei lavoratori;
c) il quadro di salute e sicurezza dei lavoratori per ogni settore ed attività;
d) il quadro delle azioni di vigilanza e di prevenzione da parte delle istituzioni preposte;
e) il quadro relativo agli infortuni sotto la soglia indennizzabili dall'Inail.

La disponibilità dei dati al più ampio livello e la loro lettura integrata rappresentano i riferimenti con cui definire un sistema informativo per la prevenzione nei luoghi di lavoro. Tali riferimenti vengono evidenziati anche nell'ultimo Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018 [11], dove viene confermato il ruolo svolto dai sistemi di sorveglianza sulle malattie professionali e sugli infortuni lavorativi sviluppati nell'ambito del Sistema sanitario, quali strumenti fondamentali per la conoscenza dei fattori di rischio oltre che dei danni da lavoro. Il Piano stesso, per tutti i livelli di responsabilità coinvolti, stabilisce percorsi metodologicamente condivisi al fine di favorire la programmazione delle attività preventive e di vigilanza e, inoltre, la comparabilità e valutazione dei risultati raggiunti in termini di efficienza ed efficacia.

RIASSUNTO

L'Unione Europea ed anche altri organismi internazionali promuovono ed incoraggiano i Paesi a perseguire politiche di prevenzione delle patologie correlate al

lavoro ed a rendere più esaustivi e standardizzati i dati, integrando le informazioni a disposizione per effettuare un monitoraggio efficace i problemi di salute dei lavoratori.
In Italia i sistemi di tutela e di sorveglianza sono strumenti importanti per tale monitoraggio in quanto contengono informazioni e dati relativi alle malattie di origine lavorativa in grado di migliorare l'osservazione del fenomeno. A ciò si aggiunge l'evoluzione legislativa nazionale, che conferma la volontà di rafforzare la corrispondenza tra la finalità preventiva, esplicitata nell'elenco delle malattie soggette a denuncia-segnalazione, e quella assicurativa delineata dalle tabelle per il riconoscimento delle patologie professionali.
L'articolo, quindi, rileva la convergenza tra le informazioni acquisite dai sistemi di sorveglianza e l'aggiornamento della tutela. La connessione tra questi due aspetti consente di ottenere elementi utili sia per la ricerca attiva in ottica prevenzionale, sia per la gestione delle attività di vigilanza.

SUMMARY

The European Union and other international organizations promote and encourage countries to pursue policies to prevent work-related diseases and to make data more complete and standardized by integrating the information available to effectively monitor workers' health problems.
In Italy, the protection and surveillance systems are important tools for such monitoring as they contain information and data concerning to work-related illnesses that can improve the observation of the phenomenon. Moreover, the national legislative evolution, which confirms the desire to strengthen the correspondence between the preventive purpose, specified in the list of diseases subject to detecting-reporting, and the insurance plan, outlined by the tables for the recognition of occupational diseases.
The article, therefore, points out the convergence between the information acquired by the surveillance systems and the updating of the protection. The connection between these two aspects makes it possible to obtain useful elements both for active research with a view to prevention, and for the management of supervisory activities.

BIBLIOGRAFIA

[1] COMMISSIONE EUROPEA, *Raccomandazione della del 19 settembre 2003 sull'elenco europeo delle malattie professionali (90/326/CE),* Bruxelles, 6 Giugno 2014.

[2] INAIL, *Guardare all'Europa* in I Quaderni del CIV. Roma, 2014.

[3] INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *The prevention of occupational diseases.* Switzerland, 2013.

[4] MASSIMO BIAGINI, *I nuovi rischi per la salute e sicurezza: le indicazioni ILO.* Modena - Reggio Emilia, 2010.
Disponibile su http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/7049BIAGINI_14_05_10.pdf.

[5] COMMISSIONE EUROPEA, *Raccomandazione del 19 settembre 2003 sull'elenco europeo delle malattie professionali* (2003/670/CE).

[6] COMMISSIONE EUROPEA, *Raccomandazione del 19 settembre 2003 sull'elenco europeo delle malattie professionali* (90/326/CE).

[7] TRATTATO DI MAASTRICHT, *Trattato sull'Unione Europea* del 7 febbraio 1992. Art. 140.

[8] COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni relativa a un *quadro strategico dell'Unione europea in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014 - 2020*. COM(2014) 332 finale.

[9] ADRIANO OSSICINI, *Infortuni **e** Malattie Professionali. Metodologia operativa 2.0.* Inail Sovrintendenza Sanitaria Centrale. Milano, 2014.

[10] FLUSSI INFORMATIVI INAIL, *Regioni. Utilizzo dei sistemi informativi correnti per la programmazione delle attività di prevenzione nei luoghi di lavoro.* 2 - Le Malattie Professionali. Firenze, 2015.

[11] MINISTERO DELLA SALUTE, *Piano Nazionale della Prevenzione 2014 - 2018*. Capitolo 2.7 - Prevenire gli infortuni e le malattie professionali.

[12] GIUSEPPE CAMPO, *Prevenzione delle neoplasie professionali in Flussi informativi, registri e sistemi di sorveglianza gestiti.* Lecce, 2016.

[13] DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 17 DICEMBRE 2007 in materia di Esecuzione *dell'Accordo per la Tutela della Salute nei Luoghi di Lavoro*, Allegato 1 art.1, comma 9c e 2.1.

[14] DECRETO LEGISLATIVO 9 APRILE 2008, N. 81: *Regolamento attuativo SINP* art. 8, comma 1.

Sitografia

https://appsricercascientifica.inail.it/statistiche/riconMPpaesiUE.asp?sez=10

http://www.ilo.org/safework/lang—en/index.html

https://www.inail.it/cs/internet/attivita/ricerca-e-tecnologia/area-salute-sul-lavoro/sorveglianza epidemiologica-negli-ambienti-di-lavoro-e-di-vita/renam.html

https://www.inail.it/cs/internet/attivita/ricerca-e-tecnologia/area-salute-sul-lavoro/sorveglianza epidemiologica-negli-ambienti-di-lavoro-e-di-vita/renatuns.html

https://www.inail.it/cs/internet/docs/allret-malprof-il-riconoscimento-delle-malattie-professionali.pdf?section=attivita

https://www.inail.it/cs/internet/docs/linee_guida_renatuns.pdf?section=attivita

http://bancadaticsa.inail.it/bancadaticsa

Parte II

GIURISPRUDENZA

GIURISPRUDENZA

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 2 OTTOBRE 2018, N. 23885

PRES. ***G. BRONZINI*** - *CONS. RELATORE* ***M.M. LEONE***

Spese relative a protesi - Artt. 66 e 90 del t.u. n. 1124/1965 - Competenza Inail.

Ai sensi degli artt. 66 e 90 d.p.r. n. 1124/1965 la fornitura degli apparecchi di protesi rientra tra le competenze dell'Inail nell'ipotesi in cui l'infortunio occorso ne determini la necessità e ciò in qualunque caso e non soltanto se funzionali a ridurre l'inabilità.

CONSIDERATO CHE

1. Con il primo motivo la ricorrente deduceva la violazione e falsa applicazione degli artt. 1218,1223,1226,2697 c.c. artt. 112 e 432 c.p.c.in relazione alla indeterminatezza e genericità degli elementi di fatto posti a sostegno della domanda risarcitoria e del danno denunciato; deduceva altresì l'insufficienza e contraddittorietà della motivazione sulla eccezione di genericità sopra riportata.
   Si duole parte ricorrente della assenza di elementi di fatto, allegazioni e conseguente carenza di prova circa il danno subito dal lavoratore.
   Il motivo risulta prima ancora inammissibile oltre che infondato.
   La società non ha specificato ove ed in quale modo sia stata allegata la eccezione di carenza ed insufficienza degli elementi utili ad identificare e provare il danno sofferto. Già tale rilievo rende inammissibile il motivo, peraltro anche infondato in quanto la Corte territoriale ha accertato il danno sulla base di una consulenza tecnica medico legale accertativa dei postumi invalidanti e del danno biologico, nonché sulla base della documentazione relativa ai costi valu-

tati, anche dal ctu, per le cure mediche e le protesi dentarie necessarie al lavoratore infortunato.

2. Con il secondo motivo è censurata la contraddittorietà tra richiesto e pronunciato e tra le conclusioni del ctu ed il pronunciato nonché la violazione degli artt. 112 cpc e 1218, 1223,1226,2697 c.c.; insufficienza e contraddittorietà della motivazione (*ex* art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c.).
Si duole la società di una difformità tra il motivo di censura proposto e quanto dello stesso riportato dalla Corte territoriale nella sentenza impugnata. La censura risulta inammissibile poiché a fronte del rilievo di mancata corrispondenza, la società non allega in questa sede e non inserisce in ricorso l'esatto motivo cui si riferisce, così impedendo ogni possibile valutazione sul punto.
Allo stesso modo non riporta l'elaborato peritale cui si riferisce e rispetto al quale denuncia la difformità. Anche sul punto il motivo è inammissibile.

3. Con il terzo motivo è censurata la violazione e falsa applicazione degli artt. 66 n. 5 e 6 e art. 90 d.p.r. n. 1124/1965 (*ex* art. 360 n. 3 c.p.c.).
La società lamenta la imputazione a sè delle spese relative alla protesi dentaria, rilevandone la inclusione nella assicurazione Inail.
Rileva il Collegio che l'art. 66 del d.p.r. n. 1124/1966 stabilisce che le prestazioni dell'assicurazione sono, tra le altre, le cure mediche e chirurgiche, compresi gli accertamenti clinici nonché la fornitura degli apparecchi di protesi.
Il successivo art. 90 dello stesso d.p.r. n. 1124/1965 stabilisce che " L'istituto assicuratore è tenuto a provvedere alla prima fornitura degli apparecchi di protesi e degli apparecchi atti a ridurre il grado dell'inabilità, nonché alla rinnovazione degli stessi, quando sia trascorso il termine stabilito dall'istituto medesimo allo scopo di garantire la buona manutenzione degli apparecchi da parte dell'infortunato, salvo casi di inefficienza o di rottura non imputabili all'infortunato".
La congiunta lettura delle disposizioni non lascia dubbi sulla inclusione degli apparecchi di protesi tra i dispositivi medici la cui fornitura è rimessa all'istituto assicuratore nelle ipotesi in cui l'infortunio occorso ne determini le necessità (in tal senso Cass. n. 17985/2013).
Non corretta risulta a riguardo la valutazione della corte territoriale in merito alla copertura assicurativa dell'Inail solo per le protesi "atte a ridurre il grado di inabilità" in quanto la dizione della disposizione di cui al richiamato art. 90 distingue tra fornitura degli apparecchi di protesi e degli apparecchi atti a ridurre il grado dell'inabilità, con ciò evidenziando che si tratta di due ipotesi diverse: le protesi e gli apparecchi atti a ridurre il grado di inabilità. Le prime (le protesi) in qualunque caso e non solo se funzionali a ridurre l'inabilità.

La censura risulta quindi fondata e rispetto ad essa la sentenza deve essere cassata con rinvio alla corte territoriale, in diversa composizione, che dovrà valutare l'originaria domanda proposta sulla base dei principi sopra esposti, oltre che determinare anche le spese del giudizio di legittimità.atte a Sussiste un'ipotesi di litisconsorzio c.d. processuale o successivo tra l'azione proposta dal lavoratore nei confronti del datore di lavoro e l'azione di regresso dell'Inail nel medesimo giudizio; conseguentemente laddove l'Inail abbia tempestivamente proposto atto di gravame in tale sede è necessario integrare il contraddittorio *ex* art. 331 c.p.c nei confronti del datore di lavoro, sebbene quest'ultimo abbia tardivamente impugnato la medesima decisione."
"Il datore di lavoro è tenuto a prevenire anche le condizioni di rischio insite nella possibile negligenza, imprudenza o imperizia degli stessi lavoratori, quali destinatari della tutela, dimostrando, secondo l'assetto giuridico posto dall'art. 2087 c.c., di aver messo in atto ogni mezzo preventivo idoneo a scongiurare che, alla base di eventi infortunistici, possano esservi comportamenti colposi dei lavoratori".
"La responsabilità del datore di lavoro è esclusa in presenza di un comportamento del comportamento del lavoratore - c.d. rischio elettivo - che ponga in essere una condotta personalissima avulsa dall'esercizio della prestazione lavorativa o ad essa riconducibile, esercitata ed intrapresa volontariamente in base a ragioni e a motivazioni del tutto personali, al di fuori dell'attività lavorativa e prescindendo da essa, come tale idonea ad interrompere il nesso eziologico tra prestazione ed attività assicurata".
"La violazione di un ordine di servizio, che abbia causato il verificarsi dell'infortunio, non integra per ciò stesso gli estremi del c.d. rischio elettivo, occorrendo diversamente accertare la volontarietà da parte del lavoratore dell'intrapresa condotta in base a ragioni e a motivazioni del tutto personali, che la stessa sia stata posta al di fuori dell'attività lavorativa e prescindendo da essa, come tale, quindi, idonea ad interrompere il nesso eziologico tra prestazione ed attività assicurata".

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONI UNITE CIVILI - 21 GIUGNO 2018, N. 16415

PRIMO PRESIDENTE ***G. MAMMONE*** *- PRESIDENTE SEZIONE* ***S. SCHIRÒ*** *- PRESIDENTE SEZIONE* ***P. CURZIO*** *- CONS. RELATORE* ***U. ARMANO***

Procedimento civile - Omessa e/o incompleta liquidazione delle spese in dispositivo - Corretta statuizione delle spese in parte motiva in conformità del principio della soccombenza - Procedura correzione errore materiale ex art. 287 c.p.c. - Applicabilità anche rito del lavoro.

A fronte della mancata liquidazione delle spese nel dispositivo della sentenza, anche emessa ex art. 429 c.p.c., sebbene in parte motiva il giudice abbia espresso la propria volontà di porle a carico della parte soccombente, la parte interessata deve fare ricorso alla procedura di correzione degli errori materiali di cui agli artt. 287 e ss. c.p.c. per ottenerne la quantificazione. Tale procedura è applicabile anche alla correzione degli errori materiali nei procedimenti trattati con il rito del lavoro, quando il dispositivo letto in udienza manca della liquidazione del spese processuali la cui regolamentazione sia contenuta nella motivazione della sentenza.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. L'ordinanza di remissione evidenzia che quella in oggetto è una questione di carattere processuale di massima importanza, attesa la frequente ricorrenza del problema e la necessità di offrire una soluzione uniforme, al fine sia di scongiurare il pericolo di colpevoli decadenze a carico delle parti ed al fine di chiarire quale sia il rimedio laddove l'omessa liquidazione sia relativa una sentenza di questa Corte, anche alla luce della novellata previsione di cui all'art. 391 bis c.p.c..

La Seconda Sezione ha rilevato che in epoca risalente la giurisprudenza di legittimità sembrava orientata nel senso che la omissione della liquidazione delle spese di un solo grado fosse suscettibile di essere rimediata con la procedura di correzione degli errori materiali. Cass., n. 52/1967; Cass., n. 3007/1973.

In epoca successiva, invece, si è affermata la diversa opinione circa la necessità di esperire agli ordinari mezzi di impugnazione. Cass., n. 7274/1999; Cass., n. 12104/2003; Cass., n. 13513/2005.

Di recente la tesi della possibilità di fare ricorso al procedimento di correzione degli errori materiali si è di nuovo affacciata con la sentenza Cass., n. 16959/2014, seguita da Cass., n. 15650/2016, ma contemporaneamente sono state emesse pronunce di segno inverso che negano la possibilità di avvalersi dell'istituto della correzione e la necessità di ricorrere agli ordinari mezzi di impugnazione. Cass., n. 17221/2014; Cass., n. 21209/2014.

Si osserva che effettivamente nella giurisprudenza di legittimità si è determinato un contrasto, che permane ancora oggi, fra sentenze che, con argomentazioni contrapposte, affermano la necessità di esperire gli ordinari mezzi di impugnazione in ipotesi di omessa o incompleta liquidazione delle spese processuali in dispositivo, e sentenze che ammettono il ricorso alla procedura di correzione degli errori materiali *ex* artt. 287 e ss. c.p.c..

2. Pronunce risalenti nel tempo ritenevano che l'omessa liquidazione delle spese processuali costituisse un errore materiale e come tale passibile di correzione con il procedimento di cui all'art. 287 e ss. c.p.c..
La natura materiale dell'omissione era collegata alla divergenza fra la formulazione letterale del dispositivo e la pronuncia adottata in motivazione, sul rilievo che tale ipotesi non integrasse un errore di giudizio incidente sul contenuto concettuale e sostanziale della decisione.
Alla metà degli anni 90, la giurisprudenza di legittimità si è però orientata per escludere il carattere meramente materiale dell'omessa liquidazione delle spese, equiparata alla omessa motivazione, "stante la mancanza di qualsiasi decisione da parte del giudice in ordine ad una domanda che è stata ritualmente proposta e che richiede pertanto una pronunzia di accoglimento o di rigetto, vizio denunciabile *ex* art. 112 c.p.c." Cass., 11 marzo 1995 n. 2869; Cass., 22 novembre 2004, n. 22019.
La sentenza 5 giugno 1996, n. 5266 ha affermato inoltre che costituisce errore materiale correggibile solo quello consistente in una mera svista del giudice che abbia determinato la mancata od inesatta estrinsecazione di un giudizio, peraltro già svolto e desumibile dal contesto della pronuncia, e tali non sarebbero quegli errori che si caratterizzano come espressione di un giudizio mancante o quantomeno manchevole, come accade quando le spese non risultano liquidate in dispositivo e di tale liquidazione non è dato trarre elementi utili neppure motivazione.
Ancora si è affermato che la sentenza che contenga una corretta statuizione sulle spese nella parte motiva, conforme al principio della soccombenza, ma non contenga poi alcuna liquidazione di esse nel dispositivo, non è emendabile con la procedura di correzione dell'errore materiale, in quanto, ai fini della concreta determinazione e quantificazione delle spese, si rende necessaria la pronuncia del giudice. Cass., 11 gennaio 2006, n. 255.

3. Un significativo apporto per l'affermazione della possibilità di correzione integrativa in ipotesi di omissione della liquidazione delle spese processuali è stato dato dalla Cassazione Penale che già da tempo si è attestata per il ricorso alla procedura di correzione degli errori materiali per ogni ipotesi di omessa statuizione sulle spese di lite.
Tale concetto è stato ribadito dalle Sezioni Unite penali, sentenza n. 7945

del 2008, che ha affermato il principio secondo cui "la omissione di una statuizione obbligatoria di natura accessoria e a contenuto predeterminato non determina nullità e non attiene a una componente essenziale dell'atto, onde ad essa può porsi rimedio con la procedura di correzione di cui all'art. 130 c.p.p.". In tale ipotesi rientra, secondo la Corte, la omissione della condanna dell'imputato alla rifusione delle spese sostenute dalla parte civile in tema di applicazione della pena su richiesta delle parti, stante il carattere accessorio, rispetto al thema decidendum, della statuizione omessa, e la sua previsione normativa come conseguenza obbligatoria della pronuncia penale, richiedente da parte del giudice una mera operazione tecnico-esecutiva, da svolgersi sulla base di precisi presupposti e parametri oggettivi, di liquidazione dell'importo dovuto.

4. Tali principi sono stati ripresi dalla giurisprudenza civile di questa Corte con sentenza del 4 settembre 2009, n. 19229 che ha affermato che la mancata liquidazione, nella sentenza, degli onorari di avvocato costituisce un errore materiale che può essere corretto con il procedimento di correzione di cui agli artt. 287 e ss. cod. proc. civ., in quanto l'omissione riscontrata riguarda una statuizione di natura accessoria ed a contenuto normativamente obbligato, che richiede al giudice una mera operazione tecnico-esecutiva, da svolgersi sulla base di presupposti e parametri oggettivi,quale strumento per eliminare la disarmonia tra la manifestazione esteriore costituita dal documento sentenza e quanto poteva e doveva essere statuito *ex* lege, senza che si venga ad incidere, modificandolo, nè sul processo volitivo o valutativo del giudice, nè sulla sua decisione di interpretazione che - corretta o errata che sia - sia stata posta a fondamento della pronuncia finale sul *thema decidendum*.

5. Il principio è stato ripreso dall'ordinanza cass., 24 luglio 2014 n. 16.959, dove il criterio di ammissibilità della procedura di correzione dell'errore materiale è stato individuato nelle ipotesi in cui non sussista contrasto logico fra la motivazione ed il dispositivo, mentre nel caso contrario sarebbe necessaria un'attività di interpretazione dell'effettivo decisum, inammissibile nel procedimento di correzione materiale.

6. Con contrasto sincronico l'inammissibilità del ricorso alla procedura della correzione di errore materiale in ipotesi di omessa liquidazione delle spese processuali è stata tuttavia riaffermata da Cass. 7 ottobre 2014, n. 21109 e da Cass., 17 febbraio 2016, n. 3020.
Nella prima delle due decisioni si è affermato che la mancata liquidazione delle spese processuali equivale ad un omessa valutazione dell'attività difensiva svolta dalla parte vittoriosa, valutazione che necessita sempre di una pronunzia del giudice.

Nella seconda di tali decisioni, che ha affrontato una ipotesi simile a quella oggetto del presente procedimento, si è affermato che la sentenza che contenga una corretta statuizione sulle spese nella parte motiva, conforme al principio della soccombenza, ma non contenga poi la liquidazione di esse o di parte di esse nel dispositivo, non è emendabile con la procedura di correzione dell'errore materiale, in quanto essa si tradurrebbe in una sostituzione del momento volitivo del giudice della correzione a quello della deliberazione nel determinare i compensi dovuti al difensore; determinazione che si sviluppa dapprima attraverso l'individuazione del valore della causa, per poi considerare, nel fissare il compenso dovuto tra i limiti minimo e massimo dello scaglione di valore di riferimento, la qualità dell'operato del difensore e la complessità dell'attività prestata. Pertanto, la sostituzione al giudice che ha emesso il provvedimento in un momento deliberativo è attività che si porrebbe al di fuori dei limiti oggettivi della correzione di errore materiale.

7. In queste ultime decisioni si individua il punto nodale della questione, vale a dire se la procedura di liquidazione delle spese processuali richiede al giudice una mera operazione tecnico-esecutiva, da svolgersi sulla base di presupposti e parametri oggettivi, o se invece, lungi dal caratterizzarsi come meramente vincolata e materiale, sia invece una espressione della potestas iudicandi,dato che in base alla normativa vigente (d.m. 10 marzo 2015, n. 55, art. 4) il giudice liquida il compenso al difensore mediante il riconoscimento di un importo per ogni fase del giudizio, tenendo conto dei valori medi di cui alle tabelle allegate, che possono essere aumentati o diminuiti in base ai parametri generali indicati dalla norma stessa.
Inoltre, il sistema attuale di liquidazione delle spese effettivamente presenta margini di discrezionalità più ampi di quello previgente, nel quale il compenso del difensore era composto di diritti ed onorari, questi ultimi soltanto soggetti a determinazione discrezionale entro importi minimi e massimi.

8. È utile, ai fini della composizione contrasto, esaminare l'evoluzione della nozione di errore materiale tenendo conto dell'elaborazione giurisprudenziale e dottrinaria che ha rivisto i confini della figura dell'errore materiale ed i criteri che lo distinguono dall' errore di giudizio.
In passato autorevole dottrina, partendo dall'osservazione che "l'errore materiale si contrappone all'errore di giudizio", ha affermato che "la correggibilità è in funzione dell'errore non del giudizio o della formazione del giudizio, ma della documentazione del giudizio" per giungere a sostenere che, risolvendosi sempre la nullità in un giudizio,..." la correzione si arresta là dove la difformità dal modello, la deviazione dal reale, abbia determinato l'imperfezione della sentenza,cioè la sua nullità".

Tale tesi distingue i due momenti: il primo, consistente nella riaffermazione dell'attinenza dell'errore rettificabile ad una sfera ben distinta da quella volitiva o di giudizio, dato che l'errore si sostanzia sempre in un quid che attiene alla documentazione, alla manifestazione esteriore del giudizio; il secondo, che rappresenta il punto di approdo del ragionamento, nel quale, identificandosi la nullità con un mancato giudizio, la correzione della nullità viene esclusa appunto perchè si concretizzerebbe nella sostituzione.. di un giudizio valido in luogo di uno invalido; che errore materiale è errore nell'espressione, anzichè nella formazione dell'idea o, in altre parole, nella costruzione della formula; altro autore ha affermato che l'errore rettificabile identificato, sulla scorta della relazione P., con l'errore materiale, viene definito come l'errore che "non riguarda la formazione logica della sentenza ", perchè "il giudice ha correttamente ragionato ed ha completamente e chiaramente voluto", ma che si sostanzia ""in una difformità tra il concetto della sentenza e la sua materiale espressione" perchè il giudice" nel tradurre in iscritto il suo pensiero (...) è incorso involontariamente in qualche omissione o in qualche inesattezza".
Altri autori hanno visto l'errore materiale "nell'errata traduzione in segni grafici degli elementi propri o individuatori di una persona o di una cosa".
La giurisprudenza e la dottrina più recenti, tuttavia, hanno superato le definizioni tradizionali relative alla distinzione fra i due tipi di errori, secondo cui l'errore materiale riguarderebbe solo l'espressione della volontà, mentre quello di giudizio cadrebbe sulla sua formazione, oppure che l'errore materiale sarebbe quello che impedisce alla sentenza di esprimere fedelmente quell'opera di raziocinio e di volizione dei suoi autori, mentre l'errore di giudizio è caratterizzato dall'essere l'espressione di ciò che il giudice ha effettivamente voluto.
Si è preferito escludere ogni indagine sulla volontà del giudice, ponendo in rilievo il fatto che l'errore materiale consiste in un difetto di corrispondenza fra l'ideazione del giudice e la sua materiale rappresentazione nel provvedimento, purchè questo sia evincibile dal confronto fra la parte inficiata dall'errore e le considerazioni contenute nella motivazione, per cui può dedursi che tale errore è dovuto ad una svista o a una disattenzione.

9. Significatica è la sentenza di questa Corte Sez. U, n. 16037 del 2010 che, provvedendo su un errore di tipo omissivo in relazione alla mancata disposizione della distrazione delle spese in favore del difensore antistatario, ha affermato il seguente principio: "è da considerare errore materiale qualsiasi errore anche non omissivo che derivi dalla necessità di introdurre nel provvedimento una statuizione obbligatoria consequenziale a contenuto predeterminato,oppure una statuizione obbligatoria di carattere accessorio anche se a contenuto discrezionale".

La sentenza, tenendo conto dei significativi apporti della giurisprudenza penale, ha ammesso la correzione materiale *ex* art. 287 c.p.c. per le statuizioni che avrebbero dovuto essere emesse dal giudice senza margine di discrezionalità in forza di un obbligo normativo, per poi estenderla a qualsiasi errore anche non omissivo che derivi dalla necessità di introdurre nel provvedimento una statuizione obbligatoria, consequenziale a contenuto predeterminato, ovvero una statuizione obbligatoria di carattere accessorio, anche se a contenuto discrezionale.
Partendo da tali caratteri identificativi dell' errore materiale, le Sezioni Unite hanno dunque ritenuto ammissibile la correzione quando l'omissione investa il solo dispositivo, considerandola più una mancanza materiale che non un vizio di attività o di giudizio da parte del giudice: proprio perchè la decisione positiva sulla stessa è essenzialmente obbligata, a condizione che nella fattispecie interessata il difensore avesse dichiarato l'anticipazione e formulato la relativa richiesta, e la relativa declaratoria necessaria accedesse nel decisum complessivo della controversia, senza assumere una propria autonomia formale.

10. Può dunque affermarsi che la liquidazione delle spese processuali senza dubbio ha natura accessoria nell'economia della decisione, non incidendo sul contenuto sostanziale della stessa, in quanto totalmente estranea al merito del giudizio ed alla pronunzia principale, se non per il rilievo della soccombenza. Essa è necessaria ed obbligatoria, in quanto prevista per legge, dato che l'art. 91 c.p.c., comma 1, prevede che il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese in favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare; tanto che la condanna al pagamento delle spese processuali deve essere emessa d'ufficio dal giudice, anche in mancanza di un'esplicita richiesta della parte vittoriosa.
Al fine di evitare ulteriori dubbi,giova precisare che la parte motiva della sentenza deve contenere la statuizione che pone le spese a carico del soccombente, perchè solo in tal caso la divergenza fra la motivazione, che regola il carico delle spese fra le parti, ed il dispositivo, in cui è stata omessa la liquidazione delle stesse, rientra nella statuizione principale, e la divergenza non dà luogo a contrasto insanabile fra motivazione e dispositivo, che escluderebbe la procedura di correzione di errore materiale.
L'attività di liquidazione delle spese processuali, in definitiva, finisce per consistere in uno svolgimento di un'operazione tecnico esecutiva da realizzare sulla scorta di presupposti e parametri oggettivi fissati dalla legge,e nei limiti quantitativi in essa previsti; quindi la liquidazione vera e propria è un'attività di carattere materiale volto a completare la statuizione.
Di conseguenza, una volta che nella motivazione della sentenza il giudice

abbia provveduto col porre le spese a carico del soccombente, l'omissione degli importi contenuta nel dispositivo della sentenza deve essere integrata con il procedimento di correzione degli errori materiali.

11. La possibilità di utilizzare la procedura della correzione degli errori materiali in ipotesi di omessa liquidazione delle spese processuali è funzionale alla realizzazione dei principi costituzionali della ragionevole durata del processo e del giusto processo.
L'art. 111 Cost., nel canonizzare il principio del giusto processo, reca l'affermazione per cui "la legge deve assicurare la ragionevole durata del processo" (comma 2).
Il procedimento di correzione degli errori materiali è il più consono a salvaguardare l'effettività di tale principio che impone al giudice, anche nell'interpretazione dei rimedi processuali, di evitare comportamenti che siano di ostacolo ad una sollecita definizione della causa, evitando l'inutile dispendio di attività processuali, non giustificate nè dal rispetto effettivo del principio del contraddittorio, nè da effettive garanzie di difesa. Tale rimedio garantisce maggiore celerità, lasciando salvo il diritto delle parti all'esercizio degli ordinari rimedi impugnatori, che ai sensi dell'art. 288 c.p.c., comma 4, possono essere comunque proposti relativamente alle parti corrette delle sentenze.

12. Tale procedura è applicabile anche alla correzione degli errori materiali nei procedimenti trattati con il rito del lavoro, quando il dispositivo letto in udienza manca della liquidazione del spese processuali la cui regolamentazione sia contenuta nella motivazione della sentenza, non essendovi alcun motivo per segnare su questo punto una differenza fra i due tipi di procedimento.
A tale proposito devono coordinarsi due principi consolidati nella giurisprudenza di legittimità.
Il primo riguarda la portata precettiva della sentenza, che deve essere individuata tenendo conto non solo del dispositivo ma anche integrando questo con la motivazione; con la conseguenza che, ove manchi un vero e proprio contrasto tra dispositivo e motivazione, deve ritenersi prevalente la statuizione contenuta in una delle due parti del provvedimento, da interpretare secondo l'unica statuizione in esso contenuta. Cass., 17 luglio 2015, n. 15088, Cass., 18 aprile 2007, n. 9244.
Il secondo è che nel rito del lavoro l'interpretazione del dispositivo mediante la motivazione non può estendersi fino all'integrazione del contenuto precettivo del primo con statuizioni desunte dalla seconda, attesa la prevalenza che deve attribuirsi al dispositivo, il quale, acquistando pubblicità con la lettura fattane in udienza, cristallizza la statuizione emanata nella fattispecie concreta, con la conseguenza che le enunciazioni contenute in motivazione

e con esse incompatibili non sono idonee a costituire giudicato. Cass., 8 agosto 1997, n. 7380, Cass., 17 novembre 1915, n. 23463. La prevalenza del dispositivo sulla motivazione è circoscritta alle ipotesi in cui vi è contrasto tra le due parti della pronuncia, mentre, ove l'incompatibilità manchi, la portata precettiva della pronuncia va individuata integrando il dispositivo con la motivazione. Cass., 21 giugno 2016, n. 12841.
Di conseguenza la prevalenza del dispositivo sulla motivazione, nel rito del lavoro, è circoscritta alle fattispecie in cui vi è una relazione di incompatibilità tra le due parti della pronuncia giudiziale. Tale principio non si applica quando tale incompatibilità sia insussistente.
In un caso come quello in esame,in cui manca solo la liquidazione delle spese in parte dispositiva, è da escludersi qualsiasi contrasto, in quanto l'omissione può agevolmente essere sanata con la procedura di correzione degli errori materiali, dando attuazione alla statuizione contenuta in motivazione dell'obbligo a carico del soccombente del pagamento delle stesse.

13. Ulteriore elemento positivo della scelta di tale rimedio correttivo è che in tal modo viene a coprirsi un vuoto di tutela rispetto all'omissione delle spese nelle sentenze della Corte di Cassazione.
Infatti, la tesi del ricorso ai normali mezzi di impugnazione per emendare l'omissione in dispositivo della liquidazione delle spese, ritenuta dai fautori del ricorso ai mezzi di impugnazione quale errore di giudizio, mal si concilia con le pronunzie di legittimità, che non sono impugnabili, dato che i rimedi ammessi *ex* artt. 391 bis e ter c.p.c. avverso le sentenza di legittimità sono la revocazione per errore di fatto, l'opposizione di terzo e la correzione degli errori materiali.
Deve quindi affermarsi il seguente principio di diritto: "a fronte della mancata liquidazione delle spese nel dispositivo della sentenza, anche emessa *ex* art. 429 c.p.c., sebbene in parte motiva il giudice abbia espresso la propria volontà di porle a carico della parte soccombente, la parte interessata deve fare ricorso alla procedura di correzione degli errori materiali di cui agli artt. 287 e ss. c.p.c. per ottenerne la quantificazione".

14. Passando all'esame della controversia in oggetto, con l'unico motivo del ricorso principale si denunzia la omessa insufficiente e/o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio in relazione alle prove documentali raccolte nel corso del giudizio di primo grado *ex* art. 360 c.p.c., n. 5.
La ricorrente sostiene che deve escludersi la sussistenza dell'animus spoliandi nella sua condotta,dovendosi a tal fine considerare il contenuto della procura speciale con la quale il defunto F.L. aveva incaricato tale M. di alienare l'immobile, poi acquistato dalla stessa T., nonchè di richiedere la conces-

sione edilizia rilasciata a nome di F. in data anteriore alla vendita, per effetto della quale erano state autorizzati proprio i lavori poi eseguiti dalla ricorrente e dei quali si erano dolute le controparti in sede possessoria.
Alla luce di tali elementi e dall'esame di un successivo scambio di corrispondenza intercorso tra le parti, doveva correttamente ricavarsi il consenso degli stessi ricorrenti all'esecuzione delle opere in oggetto e conseguentemente l'assenza dell' animus spoliandi in capo ad essa ricorrente.
Denunzia inoltre che la Corte aveva mal valutato la circostanza che la licenza edilizia fosse stata richiesta proprio dallo stesso F., che in tal modo aveva manifestato il suo consenso all'esecuzione dei lavori.
Inoltre viene censurata una distorta lettura della concessione edilizia dalla quale non si poteva ricavare che l'area in oggetto, pur dovendo conservare la sua destinazione a giardini e parcheggio, doveva essere fruibile anche dalle controparti.

15. Il motivo è infondato.
Preliminarmente si rileva che il ricorso non rispetta il requisito di specificità previsto dall'art. 366 c.p.c., n. 6 in quanto si riporta a numerosi atti,quali atto di acquisto, concessione edilizia, missive scambiate fra le parti,riportandone solo alcuni stralci, non idonei a consentire a questa Corte di valutarne la decisività.
Inoltre la prospettazione del consenso dato dal solo F.L. non tiene conto che agiscono anche altri soggetti, che non risultano coinvolti nella vicenda del rilascio della concessione edilizia, così che l'affermazione del giudice d'appello secondo cui la conformità delle opere a concessione non esclude la natura illegittima dell'attività della ricorrente, non appare inconciliabile con quanto, a detta della ricorrente, non sarebbe stato adeguatamente valutato dal giudice d'appello.
Gli altri profili di ricorso attengono al merito degli accertamenti eseguiti dalla Corte d'appello e non sono più rivalutabili in questa sede di legittimità.

16. Con l'unico motivo del ricorso incidentale To.Pa. e F.N. sostengono che la sentenza impugnata sarebbe viziata da una nullità processuale, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 4. Espongono, al riguardo, come la Corte d'appello, dopo avere dichiarato nella motivazione che le spese dovevano seguire la soccombenza, non ha tuttavia provveduto alla liquidazione di tali spese in dispositivo in quanto le parti destinate a contenere la concreta quantificazione degli importi dovuti, sia per il primo che per il secondo grado, risultavano in bianco.

17. Il motivo è inammissibile.
Come da precedente motivazione, il tipo di errore denunciato può essere

corretto solo con la procedura di correzione degli errori materiali e non con l'impugnazione davanti a questa Corte di legittimità.
Qualificando il motivo di ricorso quale istanza di correzione dell'errore materiale, si osserva che questa deve essere proposta al giudice di merito che ha emesso la sentenza viziata e non alla Corte di legittimità, anche nel caso in cui avverso quella sentenza sia stato già proposto ricorso per cassazione, sicchè è inammissibile il motivo formulato dai resistenti con il ricorso incidentale.
La giurisprudenza ormai consolidata di questa Corte, infatti, afferma che, anche nel caso in cui sia stato già proposto ricorso per Cassazione avverso una sentenza viziata da errore materiale, l'istanza di correzione non può essere proposta dinanzi alla Corte di legittimità, ma unicamente al giudice del merito.
Tale orientamento trova ulteriore conferma alla luce della sentenza della Corte Cost., 10 novembre 2004, n. 335, la quale, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 287 c.p.c. limitatamente alle parole "contro le quali non sia stato proposto appello", avvalora ulteriormente la competenza esclusiva del giudice che ha emesso la sentenza a correggerne gli eventuali errori materiali (Cass., Ordinanza 23 marzo 201,5 n. 5727, Cass., 12 maggio 2005, n. 9968; Cass., 15 giugno 1999, n. 5966; Cass., 8 maggio 1998, n. 5727 4677).
Il rigetto di entrambe le impugnazioni giustifica la compensazione delle spese processuali del giudizio di cassazione.

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 20 GIUGNO 2018, N. 16248

PRES. ***G. BRONZINI*** - *CONS. RELATORE* ***L. CURCIO***

Procedimento civile - Controversie in materia di assistenza e previdenza - Malattie Professionali Tabellate - Natura giuridica d.m. 9 aprile 2008 - Atti meramente amministrativi - No applicazione del principio "iura novit curia" - Onere di produzione in giudizio -- Presunzione legale nesso causale - Oneri probatori lavoratore - Malattie ad eziologia multifattoriale- Limiti.

Il d.m. 9 aprile 2008, di recepimento della normativa Europea in materia di malattie professionali e dell'igiene lavorativa in relazione alla raccomandazione Europea 90/326/CE e alla raccomandazione della Commissione Europea 19 settembre 2003, non ha forza di legge e pertanto la sua natura di atti meramente amministrativo rende ad esso inapplicabile il principio "iura novit curia" di cui all'art. 113 c.p.c.,

con la conseguenza che spetta alla parte interessata l'onere della relativa produzione, la quale non è suscettibile di equipollenti".

La presunzione legale sull'esistenza del nesso di causalità tra l'attività lavorativa e l'insorgere di una determinata malattia vale in materia di tutela assicurativa delle malattie professionali c.d. tabellate, laddove la tabellazione rappresenta l'approdo e la cristallizzazione di giudizi scientifici specifici sul nesso di causalità, essendo la tabella redatta ed aggiornata in base alla legge, proprio allo scopo di agevolare la prova del nesso di causalità sul terreno assicurativo Inail, così che, quando la malattia è inclusa nella tabella, al lavoratore basterà provare la malattia e di essere stato addetto alla lavorazione nociva (anch'essa tabellata) perchè il nesso eziologico tra i due termini sia presunto per legge.

La presunzione legale circa la eziologia professionale delle malattie contratte nell'esercizio delle lavorazioni morbigene investe soltanto il nesso tra la malattia tabellata e le relative specificate cause morbigene (anch'esse tabellate) e non può esplicare la sua efficacia nell'ipotesi di malattia ad eziologia multifattoriale, in cui il nesso di causalità non può essere oggetto di semplici presunzioni tratte da ipotesi tecniche teoricamente possibili, ma necessita di concreta e specifica dimostrazione - quanto meno in via di probabilità - in relazione alla concreta esposizione al rischio ambientale e alla sua idoneità causale alla determinazione dell'evento morboso.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Che i motivi del ricorso principale hanno riguardato:

1) la violazione della normativa Europea in materia di malattie professionali e dell'igiene lavorativa in relazione alla raccomandazione Europea 90/326/CE e alla raccomandazione della Commissione Europea 19.9.2003,recepite dal d.m. 9 aprile 2008, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, per non aver considerato la corte territoriale che detta normativa Europea avrebbe incluso nel novero delle malattie professionali anche quelle relative a disturbi musco scheletrici dell'arto superiore correlati con il lavoro, tra cui la borsite della spalla,operando così una presunzione legale della natura professionale della malattia, laddove invece il CTU si sarebbe discostato, nella valutazione della malattia, di considerare tale presunzione ed egualmente avrebbe fatto poi la sentenza impugnata.

2) la nullità della sentenza per omessa motivazione, *ex* art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4, sulla richiesta prospettata in corso di causa di sostituzione del CTU che, nella indagine sulle mansioni svolte, aveva esaminato non le linee di produzione dove aveva lavorato la C., ma linee simili, avvalendosi di dati tecnici forniti solo

dall'azienda. Il CTU comunque avrebbe dovuto escludere che la attività lavorativa costituisse solo una concausa della malattia, non avendo in realtà individuato una causa extralavorativa che, da sola, determinasse l'insorgere della stessa.

3) La violazione dell'art. 24 Cost., e dell'art. 195 c.p.c., in termini di diritto al contraddittorio nella formazione della prova, per essere stata violata la procedura inerente la consulenza tecnica d'ufficio, stante la mancata comunicazione da parte del CTU al CPT di parte del deposito della perizia d'ufficio e dunque del contenuto di detta perizia, impendendo così di interloquire sulle conclusioni rassegnate dal CTU.

4) Violazione di legge per non avere la corte di merito preso posizione sull'eccezione di nullità della perizia d'ufficio per violazione dell'art. 195 c.p.c., comma 3, e in subordine violazione dell'art. 112 c.p.c., per mancata pronuncia da parte della corte su tale eccezione di nullità, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 4.

5) La nullità della sentenza per omessa motivazione sulla mancata sostituzione del CTU ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5. Secondo la ricorrente vi sarebbe difetto di motivazione perchè la corte di merito formava il proprio convincimento su un elaborato peritale da cui non emergeva alcuna prova esaustiva che giustificasse la negazione del nesso eziologico tra la patologia della C., borsite, e l'attività lavorativa, essendosi riportata la sentenza impugnata acriticamente alle risultanze della perizia, d'ufficio.

6) la violazione dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4, in ordine alla mancata ammissione delle prove orali dedotte dall'impugnante, secondo i capitoli di prova dedotti sin dal ricorso di primo grado.

7) la violazione, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, relativa alla mancata ammissione delle ulteriori istanze istruttorie dedotte e comunque la violazione dell'art. 360, comma 1, n. 5, "attenendo ad un fatto processuale determinante ", per avere la corte di merito disatteso le istanze istruttorie relative anche alle prove orali e a tutte le istanze istruttorie articolate in primo grado e non accolte dal tribunale; tale rigetto di integrazione istruttoria avrebbe compromesso la posizione della odierna ricorrente.
Che con il ricorso incidentale la società datrice di lavoro ha dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 92 c.p.c., e omessa motivazione, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 5, per avere la corte disposto una compensazione non consentita dalla legge, non potendosi ritenere sussistenti giusti motivi atteso che in appello non vi era l'incertezza evidenziata dal giudice di prime cure sulla eziologia della malattia della lavoratrice e comunque per non averla motivata.

Che è in parte inammissibile ed in parte infondato il primo motivo di gravame che deduce una violazione di legge con riferimento alle citate raccomandazioni, recepite in Italia con d.m. 27 aprile 2004 in vigore all'epoca del ricorso introduttivo del giudizio e poi dal d.m. 9 aprile 2008 che ha sostituito il primo. Le norme a cui la ricorrente fa riferimento, ed in particolare i decreti ministeriali di recepimento, non hanno forza di legge e pertanto la loro natura di atti meramente amministrativi rende ad essi inapplicabile il principio "iura novit curia" di cui all'art. 113 c.p.c., con la conseguenza che spetta alla parte interessata l'onere della relativa produzione, la quale non è suscettibile di equipollenti (cfr Cass. SU n. 9941/2009, Cass. n.15065/2014); tale produzione, quanto meno nella parte relativa alla classificazione oggetto di causa, non risulta essere stata effettuata, con violazione del principio di autosufficienza di cui all'art. 366 c.p.c., comma 2, n. 6, e art. 369 c.p.c., comma 1, n. 4.
Che comunque il motivo è infondato. Deve infatti rilevarsi che la presunzione legale sull'esistenza del nesso di causalità tra l'attività lavorativa e l'insorgere di una determinata malattia vale in materia di tutela assicurativa delle malattie professionali c.d. tabellate, laddove la tabellazione rappresenta l'approdo e la cristallizzazione di giudizi scientifici specifici sul nesso di causalità, essendo la tabella redatta ed aggiornata in base alla legge, proprio allo scopo di agevolare la prova del nesso di causalità sul terreno assicurativo Inail, così che, quando la malattia è inclusa nella tabella, al lavoratore basterà provare la malattia e di essere stato addetto alla lavorazione nociva (anch'essa tabellata) perchè il nesso eziologico tra i due termini sia presunto per legge (così Cass. n. 23653/2016).
Che nel caso in esame la domanda svolta dalla ricorrente nei confronti di Elettrolux è domanda risarcitoria del danno alla salute lamentato, nell'ambito di una causa petendi che deduce l'inadempimento della datrice di lavoro in termini di art. 2087 c.c., e pertanto non è sufficiente l'esistenza della malattia e il collegamento allo svolgimento di determinate attività per ritenere provato l'inadempimento ed il danno dedotti e dunque la nocività dell'ambiente di lavoro ed appunto la relazione causale tra l'uno e l'altro(cfr Cass. 2038/2013).
Che inoltre questa corte ha comunque chiarito che la presunzione legale circa la eziologia professionale delle malattie contratte nell'esercizio delle lavorazioni morbigene investe soltanto il nesso tra la malattia tabellata e le relative specificate cause morbigene (anch'esse tabellate) e non può esplicare la sua efficacia nell'ipotesi di malattia ad eziologia multifattoriale, in cui il nesso di causalità non può essere oggetto di semplici presunzioni tratte da ipotesi tecniche teoricamente possibili, ma necessita di concreta e specifica dimostrazione - quanto meno in via di probabilità - in relazione alla concreta esposizione al rischio ambientale e alla sua idoneità causale alla determinazione dell'evento morboso (cosi tra le tante Cass. n. 21360/2013).
Che nel caso in esame la Corte, proprio alla luce delle risultanze del CTU medico legale ha escluso la natura professionale della malattia in particolare in ragio-

ne della bassissima durata di esposizione di soli undici mesi, quando la stessa non è accompagnata da un elevatissimo carico biomeccanico, che non si ritrovava nella mansioni cui era stata adibita la lavoratrice presso il reparto silicone.
Che del resto questa Corte ha sempre affermato che in tema di malattie professionali costituisce tipico accertamento di fatto la valutazione espressa dal giudice del merito in ordine alla obiettiva esistenza dell'infermità, alla sua natura ed entità, alla derivazione causale dall'ambiente di lavoro, come tale è accertamento è incensurabile in sede di giudizio di legittimità quando è sorretto da motivazione immune da vizi logici e giuridici che consenta di identificare l'iter argomentativo posto a fondamento della decisione. Ciò in quanto il controllo di legittimità non consente di riesaminare e di valutare autonomamente il merito della causa, ma si estrinseca nella verifica, sotto il profilo logico formale e della correttezza giuridica, dell'esame e della valutazione compiuti dal giudice di appello, cui è appunto riservato l'apprezzamento dei fatti e degli elementi di prova acquisiti al processo (cfr Cass. n. 15400/2011).
Che possono essere esaminati congiuntamente il secondo terzo e il quarto motivo, perchè connessi trattandosi di censure che si riferiscono alla consulenza tecnica di ufficio, sia con riferimento al lamentato mancato accoglimento dell'istanza di rinnovo della CTU, sia con riferimento alla sostenuta violazione del contraddittorio in relazione alla procedura di cui all'art. 195 c.p.c..
Che in particolare con riferimento al secondo e quarto motivo, deve rilevarsi preliminarmente una non chiara individuazione del vizio censurato, che spazia dalla lamentata nullità della sentenza al vizio di omessa motivazione per mancato esame di un' istanza di rinnovo della CTU in appello con sostituzione del perito già incaricato nel giudizio di primo grado, così da rasentare l'inammissibilità anche per mancata specificità dei motivi stessi.
Che tali censure sono comunque inammissibili alla luce della nuovà formulazione dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, perchè la corte di merito ha esaminato tutti i fatti decisivi posti alla sua attenzione dalla parte appellante, precisando come il CTU, nell'integrazione di perizia svolta in appello, avesse risposto ai quesiti posti, con riferimento all'accertamento della realtà lavorativa dove aveva prestato lavoro la C., accertamento svolto mediante l'acquisizione delle schede tecniche in contraddittorio delle parti e ritenendo di non particolare rilevanza il contestato peso delle portine che trasportava la lavoratrice, alla luce del ben più rilevante elemento della breve esposizione a rischio effettivo di soli undici mesi, con ciò implicitamente decidendo di non disporre nuove ed ulteriori indagini peritali. Nè la parte ricorrente ha indicato specificamente il mancato esame di fatti decisivi non esaminati dalla corte ma che erano stati oggetto di discussione, solo avendo la ricorrente censurato la valutazione che la corte ha offerto dei fatti emersi in giudizio ed oggetto dell'elaborato peritale che a suo dire erano stato erroneamente valutati dal perito d'ufficio.
Che peraltro privo di autosufficienza e dunque inammissibile si profila anche il

terzo motivo che deduce la violazione del contradditorio per mancata trasmissione della relazione peritale ai sensi dell'art. 195 c.p.c., comma 2, avendo la ricorrente omesso di produrre, oltre che di trascrivere nella parte rilevante, le note conclusive difensive in cui aveva sollevato le eccezioni relative alle nullità inerenti l'espletamento dell'integrazione di consulenza tecnica esperita in sede di gravame.
Che altresì inammissibili sono gli ulteriori motivi sesto e settimo, da esaminarsi congiuntamente perchè entrambi inerenti alla mancata ammissione di ulteriori istanze istruttorie aventi ad oggetto prove testimoniali non ammesse, perchè anche in tal caso si tratta di censure tendenti a rimettere in discussione quanto già esaminato dalla sentenza impugnata, così finendo per richiedere una nuova ed inammissibile valutazione di merito, preclusa comunque in sede di legittimità, a maggior ragione dopo la nuova formulazione del vizio motivazionale di cui all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5.
Che è infondato anche il ricorso incidentale della società Elettrolux con riferimento alla dedotta violazione di legge in relazione alla decisione di compensazione delle spese di lite anche per il grado di appello.
Che infatti la motivazione che ha portato la corte a respingere l'appello incidentale della società sulla compensazione effettuata in primo grado, ossia la effettiva esistenza in capo alla lavoratrice della grave patologia è stata di fatto la stessa ragione che ha supportato la decisione di compensare anche le spese del secondo grado, tenuto conto altresì della parziale soccombenza anche della società appellante incidentale, sia pure per un capo di domanda meno rilevante.
Che tale decisum non viola la norma di legge, nella formulazione vigente all'epoca della sentenza impugnata, perchè la ragione considerata, ossia l'esistenza di una effettiva malattia la cui prova della natura professionale si presentava molto complessa, non può ritenersi nè illogica nè erronea, tanto da violare il disposto di cui all'art. 92 c.p.c..
Che il ricorso principale e il ricorso incidentale devono pertanto essere respinti, con compensazione delle spese del presente giudizio tra C. e Elettrolux spa, giustificata dalla reciproca soccombenza e con condanna della ricorrente principale alla rifusione delle spese in favore delle altre due parti contro ricorrenti, liquidate come da dispositivo.

CORTE DI CASSAZIONE - SESTA SEZIONE CIVILE - 18 GIUGNO 2018, n. 16098

PRES. ***E. CIRILLO*** *-* *CONS.* *RELATORE* ***L. NAPOLITANO***

Impugnazione cartella esattoriale ed estratto di ruolo - Inammissibilità impugnazione solo estratto di ruolo - Richiesta rateizzazione importi indicati in cartella - Riconoscimento di debito - Interruzione prescrizione.

La tutela del contribuente può estendersi sì anche all'impugnazione delle cartelle e dei ruoli ad esse sottesi sempre che l'interesse all'impugnazione nasca effettivamente dalla conoscenza che se ne abbia, in assenza di notifica, solo per mezzo della consegna dell'estratto di ruolo, restando, al di fuori di detta ipotesi, non consentita l'impugnazione in sè dell'estratto di ruolo quale atto interno dell'Amministrazione.

Se è vero che di per sè in materia tributaria, non può costituire acquiescenza da parte del contribuente l'avere chiesto ed ottenuto, senza riserva alcuna, la rateizzazione degli importi indicati nelle cartelle di pagamento, nondimeno il riconoscimento del debito comporta in ogni caso l'interruzione del decorso del termine di prescrizione.

RAGIONI DELLA DECISIONE

La Corte, costituito il contraddittorio camerale ai sensi dell'art. 380 bis c.p.c., come integralmente sostituito dal D.L. n. 168 del 2016, art. 1 - bis, comma 1, lett. e), convertito, con modificazioni, dalla L. n. 197 del 2016;
dato atto che il collegio ha autorizzato, come da decreto del Primo Presidente in data 14 settembre 2016, la redazione della presente motivazione in forma semplificata, osserva quanto segue:
Con sentenza n. 7366/17/2016, depositata il 27 luglio 2016, la CTR della C. accolse parzialmente l'appello proposto dal sig. C.C. nei confronti di Equitalia Sud S.p.A. avverso la sentenza della CTP di Caserta, che aveva dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal contribuente avverso tre cartelle di pagamento per tributi vari, delle quali il medesimo aveva dichiarato di essere venuto a conoscenza per mezzo di estratto di ruolo rilasciatogli dall'agente della riscossione, assumendo di non avere ricevuto notifica delle cartelle e dei ruoli ad esse sottesi.
La CTR ritenne che l'agente della riscossione avesse provato la notifica, mediante deposito del relativo avviso di ricevimento della raccomandata inviata per la relativa notifica, di una soltanto delle cartelle e che per il resto dovesse riconoscersi l'autonoma impugnabilità dei ruoli e delle cartelle, delle quali il contribuente era venuto a conoscenza tramite estratto di ruolo.
Avverso la pronuncia della CTR Equitalia Servizi di Riscossione S.p.A., incorpo-

rante Equitalia Sud S.p.A., ha proposto ricorso per cassazione, affidato e tre motivi.
L'intimato non ha svolto difese.
In prosieguo, subentrata Agenzia delle Entrate - Riscossione a titolo universale nei rapporti di Equitalia Servizi di Riscossione S.p.A., la prima, nel costituirsi in prosieguo, ha insistito per l'accoglimento del ricorso proposto dalla propria dante causa.
Va in ordine logico esaminato prioritariamente il secondo motivo, col quale la ricorrente denuncia violazione dell'art. 132 c.p.c., comma 1, n. 4, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4, ritenendo che motivazione della sentenza impugnata sia meramente apparente.
Il motivo è manifestamente infondato, essendo la sentenza impugnata perfettamente idonea a consentire il controllo sulla ratio decidendi e dunque rispondendo pienamente al cd. "minimo costituzionale" alla stregua dei principi esposti da Cass. sez. unite 7 aprile 2014, n. 8053 e giurisprudenza conforme (tra le molte cfr. Cass. sez. unite 3 novembre 2016, n. 22232).
Con il primo motivo la ricorrente denuncia in rubrica violazione dell'art. 100 c.p.c., artt. 2 e 111 Cost., in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, sviluppando nel corpo dell'articolazione della censura, in relazione alla giurisprudenza della Corte ivi richiamata, l'argomentazione anche in relazione alla violazione del d.lgs. n. 546 del 1992, art. 19, rilevando l'erroneità dell'impugnata pronuncia nella parte in cui ha ritenuto ammissibile l'originaria impugnazione proposta dal contribuente avverso le cartelle ed i ruoli in questione per il tramite di estratto di ruolo, quantunque le risultanze probatorie avessero dimostrato che il contribuente aveva acquisito piena conoscenza di tutte le cartelle in questione, la cui impugnazione doveva ritenersi quindi inammissibile perchè tardiva, non potendo assumersi - una volta notificate le cartelle - l'autonoma impugnabilità dell'estratto di ruolo quale atto interno dell'Amministrazione.
Il motivo è manifestamente fondato alla stregua dei principi affermati dalle Sezioni Unite di questa Corte (Cass. 2 ottobre 2015, n. 19704), che hanno chiarito che la tutela del contribuente può estendersi sì anche all'impugnazione delle cartelle e dei ruoli ad esse sottesi sempre che l'interesse all'impugnazione nasca effettivamente dalla conoscenza che se ne abbia, in assenza di notifica, solo per mezzo della consegna dell'estratto di ruolo, restando, al di fuori di detta ipotesi, non consentita l'impugnazione in sè dell'estratto di ruolo quale atto interno dell'Amministrazione.
Di detto principio la sentenza impugnata non ha fatto corretta applicazione, ritenendo che solo per una delle cartelle l'agente della riscossione avesse provato l'avvenuta rituale notifica.
Per le altre cartelle per le quali l'agente della riscossione aveva prodotto documentazione comprovante la richiesta di rateizzazione del debito dalle stesse portato e finanche il pagamento di un certo numero di rate (17 su 72 del beneficio

concesso), pur richiamando remoto precedente di questa Corte (Cass. sez. 1^, 19 giugno 1975, n. 2436), la sentenza impugnata se ne è in concreto discostata, perchè, se è vero che di per sè in materia tributaria, non può costituire acquiescenza da parte del contribuente l'avere chiesto ed ottenuto, senza riserva alcuna, la rateizzazione degli importi indicati nelle cartelle di pagamento, nondimeno il riconoscimento del debito comporta in ogni caso l'interruzione del decorso del termine di prescrizione e si pone quindi in maniera incompatibile con l'allegazione del contribuente di non avere ricevuto notifica delle cartelle.
Ciò comporta, come chiarito più di recente anche da Cass. sez. 5, 8 febbraio 2017, n. 3347, che in tanto è possibile comunque la contestazione nell'an della pretesa tributaria, sempre che non siano scaduti i termini per la proposizione dell'impugnazione avverso le cartelle, nella fattispecie in esame ampiamente decorsi all'atto della proposizione del ricorso in primo grado, avuto riguardo alla data del 15 gennaio 2012 dei provvedimenti che avevano autorizzato la rateizzazione del debito richiesta dal contribuente.
Il ricorso è dunque fondato in relazione al primo motivo, ciò comportando l'assorbimento del terzo, e la sentenza impugnata va cassata senza rinvio, *ex* art. 382 c.p.c., perchè la causa non avrebbe potuto essere proposta.
Le spese del doppio grado del giudizio di merito possono essere compensate, stante l'incertezza della giurisprudenza risolta dall'intervento della citata pronuncia delle Sezioni Unite.
Le spese del giudizio di legittimità seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 18 GIUGNO 2018, N. 16026

PRES. ***E. D'ANTONIO*** - *CONS. RELATORE* ***R. BELLÈ***

Infortunio su lavoro - Litisconsorzio c.d processuale o successivo tra azione proposta dal lavoratore nei confronti del datore di lavoro e azione di regresso dell'Inail - Notifica tardiva dell'impugnazione nei confronti di un contraddittore - Necessità integrazione del contraddittorio *ex* art. 331 c.p.c. in sede di giudizio proposto tempestivamente dall'altro contraddittore - Obblighi di sicurezza e onere probatorio del datore di lavoro - Limite - Rischio elettivo - Violazione di un ordine di servizio - Esclusione - Responsabilità datore di lavoro.

Sussiste un'ipotesi di litisconsorzio c.d. processuale o successivo tra l'azione proposta dal lavoratore nei confronti del datore di lavoro e l'azione di regresso dell'Inail nel

medesimo giudizio; conseguentemente laddove l'Inail abbia tempestivamente proposto atto di gravame in tale sede è necessario integrare il contraddittorio ex art. 331 c.p.c nei confronti del datore di lavoro, sebbene quest'ultimo abbia tardivamente impugnato la medesima decisione.

Il datore di lavoro è tenuto a prevenire anche le condizioni di rischio insite nella possibile negligenza, imprudenza o imperizia degli stessi lavoratori, quali destinatari della tutela, dimostrando, secondo l'assetto giuridico posto dall'art. 2087 c.c., di aver messo in atto ogni mezzo preventivo idoneo a scongiurare che, alla base di eventi infortunistici, possano esservi comportamenti colposi dei lavoratori.

La responsabilità del datore di lavoro è esclusa in presenza di un comportamento del comportamento del lavoratore - c.d. rischio elettivo - che ponga in essere una condotta personalissima avulsa dall'esercizio della prestazione lavorativa o ad essa riconducibile, esercitata ed intrapresa volontariamente in base a ragioni e a motivazioni del tutto personali, al di fuori dell'attività lavorativa e prescindendo da essa, come tale idonea ad interrompere il nesso eziologico tra prestazione ed attività assicurata.

La violazione di un ordine di servizio, che abbia causato il verificarsi dell'infortunio, non integra per ciò stesso gli estremi del c.d. rischio elettivo, occorrendo diversamente accertare la volontarietà da parte del lavoratore dell'intrapresa condotta in base a ragioni e a motivazioni del tutto personali, che la stessa sia stata posta al di fuori dell'attività lavorativa e prescindendo da essa, come tale, quindi, idonea ad interrompere il nesso eziologico tra prestazione ed attività assicurata.

CONSIDERATO IN DIRITTO

che in via preliminare R.F.I. ha sollevato eccezione di inammissibilità del ricorso, per essere stato lo stesso notificato oltre il termine di un anno, applicabile ratione temporis, dalla pubblicazione della sentenza impugnata (art. 327 c.p.c., comma 2);
che, effettivamente, i ricorrenti hanno dapprima proceduto a notificazione, ad opera del difensore, in base alla l. n. 53 del 1994, a R.F.I., con deposito della raccomandata presso l'ufficio postale nel rispetto del termine annuale;
che tuttavia tale notificazione non è andata a buon fine, in quanto il domiciliatario presso il circondario di Napoli è risultato irreperibile presso lo studio indicato negli atti;
che i ricorrenti, ricevuto l'avviso dell'esito negativo della notificazione, hanno dato corso a nuova notificazione presso il predetto domiciliatario solo in data 18 gennaio 2013 e quindi, assumendo essi di avere avuto contezza dell'esito negativo della notificazione precedente il 16 dicembre 2012, oltre il termine

(metà dei termini indicati dall'art. 325 c.p.c. e, quindi, trattandosi di ricorso per cassazione, trenta giorni, pari alla metà dei sessanta ivi previsti) entro il quale, secondo quanto precisato da Cass. S.U. 15 luglio 2016, n. 14594, la ripresa dell'attività notificatoria consente di conservare gli effetti collegati alla richiesta originaria; che tuttavia ogni questione in proposito risulta superflua, in quanto il ricorso è da aversi per ammissibile sulla base di un diverso ragionamento;
che il processo è stato introdotto e condotto dai ricorrenti, in primo grado e poi in fase di gravame, nei riguardi di due controparti, richiedendosi, verso l'Inail i benefici già asseritamente spettanti al de cuius riconnessi alla copertura assicurativa del relativo sistema obbligatorio e, verso R.F.I., il risarcimento dei danni ulteriori;
che è indubbia l'insussistenza di un litisconsorzio iniziale tra le due cause, in quanto i debitori rispetto a ciascuna pretesa sono diversi e la pronuncia di pagamento verso uno solo di essi è sempre utiliter data;
che ricorre invece litisconsorzio c.d. processuale o successivo, finalizzato ad evitare il contrasto di giudicati;
che infatti il rigetto pronunciato nei gradi di merito sul presupposto del ricorrere di una colpa esclusiva del lavoratore (c.d. rischio elettivo) comporta l'esclusione in radice di ogni responsabilità datoriale;
che pertanto, ove si consentisse il passaggio in giudicato della pronuncia di rigetto emessa nei riguardi del datore, ma resa nel contraddittorio anche dell'Inail, si potrebbe determinare, sulla base dei soli meccanismi impugnatori, il rischio che la causa proseguita accerti l'esistenza di un obbligo Inail e che al contempo si abbia il consolidamento della pronuncia, opponibile all'ente, che esclude la responsabilità datoriale, con contrasto che è giuridicamente rilevante, in quanto la posizione dell'Inail e quella del datore di lavoro sono collegate dal diritto di regresso a favore dell'ente e verso il datore di lavoro (d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 11), per quanto dall'ente pagato in ragione di una responsabilità di quest'ultimo nei termini di cui al d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 10;
che del resto la prosecuzione della causa nel contradditorio del datore coinvolge inevitabilmente ogni altra domanda (danno differenziale o complementare) cui l'Inail è estranea, dovendosi evitare il maturare di contrasto di giudicati anche solo tra lavoratore e datore;
che pertanto ricorrono da ogni punto di vista i presupposti del litisconsorzio processuale, sicchè risultando tempestivo il ricorso per cassazione nei riguardi dell'Inail (in quanto la richiesta di spedizione all'ufficio postale, da parte del difensore notificante, è avvenuta l'ultimo giorno utile e poi la notifica verso l'ente è andata a buon fine) dovrebbe disporsi l'integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 331 c.p.c. (Cass. 13 ottobre 2015, n. 20501; Cass. S.U. 11 giugno 2010, n. 14124);
che, tuttavia, essendovi poi stata notificazione, seppure oltre i termini, nei riguardi di R.F.I., difesasi anche nel merito con il controricorso, non vi è da disporre

alcun ulteriore incombente, stante il pieno raggiungimento di ogni scopo (art. 156 c.p.c., comma 3) di cui al predetto art. 331 c.p.c.;
che pertanto l'eccezione di inammissibilità va rigettata;
che, venendo ai motivi del ricorso, con il primo di essi si denuncia vizio motivazionale, rispetto a vari aspetti tra cui quello in ordine all'apprezzamento in termini di grave anomalia ed imprevedibilità del comportamento tenuto dal lavoratore e si sostiene che l'interpretazione dei fatti violerebbe i principi in tema di onere della prova fissati da questa Corte in subiecta materia;
che, con il secondo motivo, si lamenta la violazione degli artt. 115 e 116 c.p.c., nonchè dell'art. 2697 c.c. in relazione al d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 2 ed alla l. n. 38 del 2001, art. 12, nonchè all'art. 2721 c.c., ed infine la violazione dell'art. 437 c.p.c., ribadendosi come fosse onere del datore di lavoro dimostrare l'esistenza di un divieto rispetto al comportamento tenuto e l'inesistenza di una prassi conforme alla condotta del lavoratore, oltre che lamentandosi il mancato completamento e prosecuzione dell'istruttoria;
che i motivi, esaminabili congiuntamente per la loro connessione sono fondati nei termini che seguono;
che in particolare è fondato il rilievo, sviluppato dai ricorrenti attraverso il richiamo a Cass. 7 giugno 2007, n. 13309, in ordine alla violazione del regime, da riportare alla disciplina dell'art. 2087 c.c., inerente il rischio c.d. elettivo, nonchè rispetto alla violazione degli oneri probatori (da cui evidentemente è scaturito il richiamo anche all'art. 2697 c.c.), rispetto ai possibili comportamenti di salvaguardia;
che, pur essendo tali censure contenute anche in un motivo più ampio rubricato ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, per orientamento ormai consolidato, a partire da Cass. SS.UU. 24 luglio 2013, n. 17931 (poi anche Cass. 20 febbraio 2014, n. 4036 e Cass. 7 novembre 2017, n. 26310), l'erronea intitolazione non è causa di inammissibilità qualora dall'articolazione argomentativa siano chiaramente individuabili i tipi di vizio denunciato, come è nel caso di specie, nei termini della denuncia di errori di diritto (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3).
che, in effetti, secondo un consolidato ed univoco orientamento interpretativo, il datore di lavoro è tenuto a prevenire anche le condizioni di rischio insite nella possibile negligenza, imprudenza o imperizia degli stessi lavoratori, quali destinatari della tutela (Cass. 4 dicembre 2013, n. 27127; Cass. 25 febbraio 2011, n. 4656), dimostrando, secondo l'assetto giuridico posto dall'art. 2087 c.c., di aver messo in atto ogni mezzo preventivo idoneo a scongiurare che, alla base di eventi infortunistici, possano esservi comportamenti colposi dei lavoratori;
che unico limite a quanto sopra è quello del comportamento del lavoratore - c.d. rischio elettivo - che ponga in essere una "condotta personalissima (...) avulsa dall'esercizio della prestazione lavorativa o ad essa riconducibile, esercitata ed intrapresa volontariamente in base a ragioni e a motivazioni del tutto personali,

al di fuori dell'attività lavorativa e prescindendo da essa, come tale idonea ad interrompere il nesso eziologico tra prestazione ed attività assicurata" (Cass. 5 settembre 2014, n. 18786; Cass. 22 febbraio 2012, n. 2642; Cass. 24 settembre 2010, n. 20221);
che la Corte d'Appello, limitandosi ad evidenziare la pur grave anomalia della condotta dello I. (per essersi indotto ad un intervento anticipato rispetto all'orario stabilito con ordine di servizio) per concludere che ciò solo avrebbe realizzato una situazione del tutto atipica ed eccezionale rispetto al procedimento lavorativo, non ha adeguatamente considerato tali principi;
che, infatti, la Corte territoriale, per quanto abbia motivatamente tratto dall'istruttoria testimoniale il dato in merito alla sussistenza di un ordine di servizio contenente la fissazione di un preciso orario di intervento e quello in merito all'assenza di prassi di interventi anticipati rispetto all'interruzione della circolazione (se non sul presupposto, in questo caso non sussistente, di una previa organizzazione in tal senso), ha poi affermato l'esistenza del rischio elettivo pur a fronte di una lavorazione pacificamente attuata sui binari e dunque almeno in apparenza attinente al lavoro, senza neppure che fosse evidenziata la ricorrenza di un qualche motivo personale del lavoratore, rispetto alla anticipazione temporale da cui è derivato il sinistro, tale da poter in ipotesi interrompere il nesso causale tra prestazione lavorativa e verificarsi del danno; che, inoltre, la Corte d'Appello non ha tenuto conto del fatto che la consegna ampiamente anticipata delle chiavi necessarie all'operazione sul deviatoio, pacificamente emersa, rispetto all'orario di interruzione della circolazione, se anche non possa intendersi (come riterrebbero i ricorrenti) quale autorizzazione ad un intervento prima del tempo, milita in senso contrario rispetto all'adozione di cautele preventive di salvaguardia, della cui dimostrazione è onerato, come detto, il datore di lavoro, anche rispetto a comportamenti anticipatori (seppur anomali o colposi) dei lavoratori;
che, pertanto, vi è stata violazione dell'art. 2087 c.c., sia per quanto riguarda l'individuazione dei presupposti del c.d. rischio elettivo, sia per quanto riguarda l'adozione delle misure di salvaguardia imposte dalla norma, restandone congiuntamente violato, come denunciato dai ricorrenti, anche l'art. 2697 c.c., stanti gli oneri probatori in proposito posti a carico del datore di lavoro;
che, in definitiva, la sentenza impugnata deve essere cassata, in relazione ai motivi per come accolti, con rinvio alla medesima Corte d'Appello affinchè essa, in diversa composizione, riesamini le circostanze di causa alla luce dei principi di diritto come sopra delineati.

CORTE DI CASSAZIONE - SESTA SEZIONE CIVILE - 19 MARZO 2018, N. 6703

PRES. ***A. AMENDOLA*** *- CONS. RELATORE* ***A. SCRIMA***

Procedimento civile - Sinistro verificatosi per la presenza di una macchia d'olio sulla pavimentazione stradale - Responsabilità della P.A. *ex* art. 2051 c.c. - Ipotesi di esclusione - Caso fortuito - Onere probatorio a carico della P.A.

La responsabilità per i danni cagionati da cose in custodia, di cui all'art. 2051 c.c., opera anche per la P.A. in relazione ai beni demaniali, con riguardo, tuttavia, alla causa concreta del danno, rimanendo l'Amministrazione liberata dalla medesima responsabilità ove dimostri che l'evento sia stato determinato da cause estrinseche ed estemporanee create da terzi, non conoscibili nè eliminabili con immediatezza, neppure con la più diligente attività di manutenzione, ovvero da una situazione la quale imponga di qualificare come fortuito il fattore di pericolo, avendo esso esplicato la sua potenzialità offensiva prima che fosse ragionevolmente esigibile l'intervento riparatore dell'ente custode.

L'accertata sussistenza di una macchio d'olio sulla pavimentazione stradale non integra per ciò stesso gli estremi del caso fortuito, essendo sempre onere della P.A. dimostrare che il detto fattore di pericolo ha esplicato la sua potenzialità offensiva prima che fosse ragionevolmente esigibile l'intervento riparatore dell'ente custode.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il Collegio ha disposto la redazione dell'ordinanza con motivazione semplificata.

2. Con il primo motivo, rubricato "violazione e falsa applicazione di norme di diritto (art(t). 2051 c.c., art. 1227 c.c., art. 2056 c.c., artt. 115 e 116 c.p.c., art. 2697 c.c. e ss. art. 40 c.p.... comma 2) ed omessa ed insufficiente motivazione - art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5)", il ricorrente lamenta che il Tribunale abbia posto a suo carico "l'onere di provare l'inesistenza del fortuito, la non immediatezza dell'eventuale fatto del terzo - costituente mera congettura -, l'inevitabilità dell'evento a mezzo dell'adozione, da parte del custode, di tutte le idonee misure di vigilanza, controllo ed intervento, l'esigibilità dell'intervento riparatorio dell'Ente custode, violando il disposto, tra l'altro, dell'art. 2051 c.c., artt. 2697 e 2699 c.c., artt. 112 e 115 c.p.c., art. 40 c.p.". Ad avviso del ricorrente, l'errore giuridico in cui sarebbe incorso il Tribunale avrebbe "avuto una plastica ricaduta nell'affermazione che la mera presenza

della macchia d'olio è il caso nel quale si concreta il caso fortuito sic e simpliciter, affermazione non suffragata da alcun elemento oggettivo, evidente frutto di una "presunzione", deduzione, che contra ius addossa al danneggiato piuttosto che al custode, l'onere di provare l'insussistenza del caso fortuito".
Sostiene, altresì, il P. che "a fronte della ritenuta sussistenza della prova del nesso causale tra la cosa in custodia e il danno cioè della dipendenza eziologica dei pregiudizi riportati per effetto della situazione di pericolo incombesse sull'... Ente proprietario custode l'onere probatorio circa il verificarsi del caso fortuito" e che, in ossequio a tali principi di riparto dell'onere probatorio, il Tribunale avrebbe erroneamente non ammesso la prova per testi articolata dall'attore e la chiesta c.t.u.

3. Con il secondo motivo, rubricato "violazione e falsa applicazione di norme di diritto - artt. 2051, 2697 e 2699 e ss. c.c., art. 1227 c.c., art. 2056 c.c., artt. 112 e 115 c.p.c ed omessa ed insufficiente motivazione - art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5", il P. censura la sentenza impugnata per aver il Tribunale "dall'accertamento dell'esistenza di materiale viscoso presente sul manto stradale... presunto essersi formata la prova del caso fortuito", atteso che il potere del giudice di libera valutazione della prova, secondo il suo prudente apprezzamento, non consentirebbe allo stesso di attribuire efficacia probatoria esaustiva ad elementi meramente indiziari, valutabili solo in relazione alle altre prove.

4. I primi due motivi, essendo strettamente connessi, ben possono essere congiuntamente esaminati.

4.1 Per quanto attiene alle censure motivazionali proposte con i mezzi in scrutinio, le stesse sono inammissibili.
Si evidenzia che, essendo la sentenza impugnata in questa sede stata pubblicata in data 28 maggio 2016, nella specie trova applicazione l'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, nella formulazione novellata dal d.l. 22 giugno 2012, n. 83, art. 54, comma 1, lett. b), convertito con modifiche nella l. 7 agosto 2012, n. 134.
Alla luce del testo di detta norma, così come novellata, non è più configurabile il vizio di insufficiente e/o contraddittoria motivazione della sentenza, atteso che la norma suddetta attribuisce rilievo solo all'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che sia stato oggetto di discussione tra le parti, non potendo neppure ritenersi che il vizio di contraddittoria motivazione sopravviva come ipotesi di nullità della sentenza ai sensi del n. 4) del medesimo art. 360 cod. proc. civ. (Cass., ord., 6/07/2015, n. 13928; v. pure Cass., ord., 16/07/2014, n. 16300) e va, inoltre, esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di "sufficienza" della motivazione (Cass., ord.,

8/10/2014, n. 21257). E ciò in conformità al principio affermato dalle Sezioni Unite di questa Corte, con la sentenza n. 8053 del 7/04/2014, secondo cui la già richiamata riformulazione dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 preleggi, come riduzione al "minimo costituzionale" del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sè, purchè il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia - nella specie all'esame non sussistente - si esaurisce nella "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", nella "motivazione apparente", nel contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili" e nella "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile", esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di "sufficienza" della motivazione.
Le Sezioni Unite, con la richiamata pronuncia, hanno pure precisato che l'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, così come da ultimo riformulato, introduce nell'ordinamento un vizio specifico denunciabile per cassazione, relativo all'omesso esame di un fatto storico, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali, che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e abbia carattere decisivo (vale a dire che, se esaminato, avrebbe determinato un esito diverso della controversia). Ne consegue che, nel rigoroso rispetto delle previsioni dell'art. 366 c.p.c., comma 1, n. 6, e art. 369 c.p.c., comma 2, n. 4, il ricorrente deve indicare il "fatto storico", il cui esame sia stato omesso, il "dato", testuale o extratestuale, da cui esso risulti esistente, il "come" e il "quando" tale fatto sia stato oggetto di discussione processuale tra le parti e la sua "decisività", fermo restando che l'omesso esame di elementi istruttori non integra, di per sè, il vizio di omesso esame di un fatto decisivo qualora il fatto storico, rilevante in causa, sia stato comunque preso in considerazione dal giudice, ancorchè la sentenza non abbia dato conto di tutte le risultanze probatorie.
Nella specie, con le censure formulate, per quanto attiene ai lamentati vizi motivazionali, il ricorrente non propone le relative doglianze nel rispetto del paradigma legale di cui al novellato n. 5 dell'art. 360 c.p.c. ma ripropone, come peraltro chiaramente indicato già nella rubrica del motivo all'esame, inammissibilmente lo stesso schema censorio del n. 5 nella sua precedente formulazione, inapplicabile ratione temporis.

4.2 Sono invece fondate le doglianze veicolate ai sensi dell'art. 360, primo comma, cod. proc. civ., in base all'assorbente rilievo che, nonostante abbia richiamato pertinenti precedenti, il Tribunale non si è conformato ai principi di diritto più volte enunciati dalla giurisprudenza di legittimità.

In particolare, questa Corte ha affermato che "la responsabilità per i danni cagionati da cose in custodia, di cui all'art. 2051 c.c., opera anche per la P.A. in relazione ai beni demaniali, con riguardo, tuttavia, alla causa concreta del danno, rimanendo l'Amministrazione liberata dalla medesima responsabilità ove dimostri che l'evento sia stato determinato da cause estrinseche ed estemporanee create da terzi, non conoscibili nè eliminabili con immediatezza, neppure con la più diligente attività di manutenzione, ovvero da una situazione (nella specie, una macchia d'olio, presente sulla pavimentazione stradale, che aveva provocato la rovinosa caduta di un motociclista) la quale imponga di qualificare come fortuito il fattore di pericolo, avendo esso esplicato la sua potenzialità offensiva prima che fosse ragionevolmente esigibile l'intervento riparatore dell'ente custode (tra le più recenti, v. Cass., ord., 27 marzo 2017, n. 7805; Cass., 11 marzo 2016, n. 4768, Cass. 22 marzo 2016, n. 5622 e Cass. 23 marzo 2016, n. 5695, non massimate; v. in senso conforme, in precedenza: Cass. 12 marzo 2013, n. 6101; Cass. 18 ottobre 2011, n. 21508; Cass. 18 luglio 2011, n. 15720; Cass. 13 luglio 2011, n. 15389; Cass. 20 novembre 2009, n. 24529; Cass. 19 novembre 2009, n. 24419; Cass. 3 aprile 2009, n. 8157, pure richiamata nella sentenza impugnata; Cass. 25 luglio 2008, n. 20427; Cass. 6 giugno 2008, n. 15042, pure richiamata nella sentenza impugnata).

Va evidenziato che, nel caso all'esame, il Tribunale di Nocera Inferiore, ritenute "non contestate" "le circostanze che l'attore (era) cad(uto) dal ciclomotore a causa della presenza di una macchia d'olio sulla sede stradale e (aveva) riporta(to) lesioni personali a seguito della caduta)" e precisato che la presenza della macchia d'olio era stata confermata dalla relazione della Polizia Municipale intervenuta successivamente, ha rilevato che "nel caso in esame non risulta in alcun modo indicato da quan(t)o tempo era presente la macchia di sostanza scivolosa sulla carreggiata nè di che tipo di sostanza si trattava".

Il medesimo Tribunale ha, quindi, ritenuto, "in base a tali circostanze, che non risulta provata la conoscenza da parte dell'ente obbligato alla manutenzione della strada della presenza della macchia di sostanza scivolosa e quindi allo stesso non può essere imputato di non aver effettuato un intervento per eliminarla", che "le circostanze appena descritte sicuramente rappresentano il caso fortuito che esclude l'ascrivibilità dell'incidente all'ente proprietario della strada in quanto non risulta provato che lo stesso era in condizione di eliminare il pericolo causato dai terzi" e che per tali ragioni debba ritenersi "provato il caso fortuito nella verificazione dell'incidente occorso all'attore e che pertanto nessuna responsabilità per i danni derivati" possa essere ascritta all'ente convenuto.

Ma così decidendo il Tribunale ha disatteso i principi sopra riportati e pure richiamati in sentenza, sostanzialmente ponendo a carico dell'attore l'onere di dimostrare che l'evento sia stato determinato da cause estrinseche ed

estemporanee create da terzi, non conoscibili e non eliminabili con immediatezza, neppure con la più diligente attività di manutenzione ovvero che sia stato determinato da una situazione che imponga di qualificare come fortuito il fattore di pericolo, avendo esso esplicato la sua potenzialità offensiva prima che fosse ragionevolmente esigibile l'intervento riparatore dell'ente custode, onere probatorio posto, invece, come si è già evidenziato, a carico della P.A.
La sentenza impugnata va quindi cassata con rinvio affinchè la fattispecie sia nuovamente esaminata, anche in relazione alle proposte richieste istruttorie, alla luce dei principi sopra enunciati (v. anche Cass. 23 giugno 2016, n. 13005 secondo cui in materia di responsabilità da cose in custodia, la sussistenza del caso fortuito, idoneo ad interrompere il nesso causale, forma oggetto di un onere probatorio che grava sul custode).

4.3 I primi due motivi vanno, pertanto, accolti per quanto di ragione.

5. Dall'accoglimento dei primi due motivi del ricorso, nei limiti sopra precisati, resta assorbito l'esame del terzo motivo, rubricato "violazione e falsa applicazione di norme di diritto (art. 2043 c.c., artt. 115 e 116 c.p.c., art. 2697 c.c., art. 1227 c.c.art. 2056 c.c. 24 Cost.) ed omessa ed insufficiente motivazione - art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5".

6. In conclusione, vanno accolti, per quanto di ragione, i primi due motivi, assorbito il terzo; la sentenza impugnata va cassata e la causa va rinviata al Tribunale di Nocera Inferiore, in persona di diverso magistrato, anche per le spese del presente giudizio di legittimità.

7. Stante l'accoglimento del ricorso, nei limiti sopra precisati, va dato atto della insussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, ai sensi del d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1-quater, nel testo introdotto dalla l. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13.

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE TRIBUTARIA CIVILE - 16 MARZO 2018, N. 6524

PRES. ***D. CHINDEMI*** *- CONS. RELATORE* ***A. MONDINI***

Procedimento civile - Notifica cartella esattoriale - Mera condizione di efficacia dell'atto impositivo - Notifica nulla - Sanatoria *ex* artt. 156 e 160 c.p.c. - Estratto sito internet Poste Italiane - Documento inidoneo a provare la ricezione della raccomandata con avviso di ricevimento ex art. 140 c.p.c.

La notificazione della cartella esattoriale è una mera condizione di efficacia e non un elemento dell'atto d'imposizione fiscale, sicché la sua nullità è sanata, a norma dell'art. 156 c.p.c., comma 2, per effetto del raggiungimento dello scopo, desumibile anche dalla tempestiva impugnazione.

La nullità della notifica della cartella esattoriale è suscettibile di sanatoria per raggiungimento dello scopo ai sensi degli artt. 156 e 160 c.p.c., atteso l'espresso richiamo, operato dal d.p.r. n. 600 del 1973, art. 60, alle norme sulle notificazioni del codice di rito.

L'estratto del sito internet di Poste Italiane è documento inidoneo a dimostrare la ricezione della raccomandata con avviso di ricevimento richiesta dalla parte finale dell'art. 140 c.p.c.

DIRITTO

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso, D.B. deduce la violazione e falsa applicazione del d.p.r. n. 602 del 1973, art. 26, d.p.r. n. 600 del 1973, art. 60,artt. 137,156,160 c.p.c., nonchè omessa motivazione su un fatto controverso e decisivo per il giudizio, costituito dalla notifica della cartella di pagamento, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 5, lamentando che la commissione tributaria regionale, da un lato, aveva ritenuto applicabili gli articoli del codice di rito sulla sanatoria della notifica degli atti processuali alla notifica di un atto amministrativo, dall'altro lato, aveva omesso di motivare sia sul fatto in sè della notifica sia sulla dedotta ragione di nullità della notifica, consistente nell'avere, il messo notificatore, tralasciato di far firmare al consegnatario la copia della cartella.

2. Con il secondo motivo di ricorso, il ricorrente deduce la violazione e falsa

applicazione del d.p.r. n. 600 del 1973, art. 60,artt. 137 e segg., art. 140 c.p.c., art. 2967 c.c., nonchè omessa motivazione sulla circostanza, controversa e decisiva per il giudizio, costituita dalla notifica dell'avviso di accertamento, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 5.

2.1 Specifica il D.B. in proposito che l'unico documento agli atti relativo alla consegna della raccomandata richiesta ai sensi dell'art. 140 c.p.c., ove la consegna dell'atto da notificare sia risultata impossibile, era una copia dell'estratto del sito internet di Poste Italiane, prodotta dalla Equitalia Sud in primo grado, e che tale estratto non poteva essere considerato idoneo a provare la circostanza in questione, che la commissione, nel ritenere raggiunta la prova del perfezionamento della notifica, aveva o commesso una violazione o falsa applicazione delle richiamate norme di legge laddove, con l'espressione "dalla documentazione agli atti" avesse inteso riferirsi a quell'estratto, oppure aveva omesso di precisare a quale altra documentazione agli atti avesse inteso riferirsi e quindi aveva omesso di dare conto di come era giunta alla suddetta conclusione.

3. Il primo motivo di ricorso è infondato:

3.1 la commissione tributaria regionale della Campania ha, con puntuale motivazione, prestato ossequio alla legge e agli insegnamenti di questa Corte, la quale ha affermato che "la nullità della notifica della cartella esattoriale... è suscettibile di sanatoria per raggiungimento dello scopo ai sensi degli artt. 156 e 160 c.p.c., atteso l'espresso richiamo, operato dal d.p.r. n. 600 del 1973, art. 60, alle norme sulle notificazioni del codice di rito" (Cass. 384/2016; 1238/2014) e, più in generale, che "la notificazione è una mera condizione di efficacia e non un elemento dell'atto d'imposizione fiscale, sicchè la sua nullità è sanata, a norma dell'art. 156 c.p.c., comma 2, per effetto del raggiungimento dello scopo, desumibile anche dalla tempestiva impugnazione" (Cass. 18480/2016).

4. Il secondo motivo di ricorso è fondato per la parte in cui la ricorrente vi lamenta il difetto di motivazione della sentenza:

4.1 1 Nella motivazione non è specificato da quale "documentazione agli atti", che non sia l'estratto del sito internet di Poste Italiane, riprodotto a pagina 20 del ricorso ed inidoneo (Cass., sez. 6-5, n. 25285/2014) a dimostrare la ricezione della raccomandata con avviso di ricevimento, richiesta dalla parte finale dell'art. 140 c.p.c., sia stata tratta la conclusione che la raccomandata è stata ricevuta il 25 novembre 2008.

5. Il motivo deve pertanto essere accolto.

6. La sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio alla commissione tributaria regionale della Campania, in altra composizione, perchè motivi sul ritenuto perfezionamento della notifica dell'avviso di accertamento.

7. La commissione dovrà decidere anche delle spese.

CORTE DI CASSAZIONE - TERZA SEZIONE CIVILE - 13 MARZO 2018, n. 67034

PRES. ***S. DI AMATO*** *- CONS. RELATORE* ***E. VINCENTI***

Responsabilità per custodia *ex* art. 2051 c.c. - Responsabilità oggettiva - Responsabilità della P.A. - Situazioni di pericolo connesse in modo immanente alla struttura o alle pertinenze della strada - Cause di esclusione - Comportamento del danneggiato - No imprevedibilità ed inevitabilità - Concorso di colpa.

L'ente proprietario di una strada aperta al pubblico transito si presume responsabile, ai sensi dell'art. 2051 c.c., dei sinistri riconducibili alle situazioni di pericolo connesse in modo immanente alla struttura o alle pertinenze della strada stessa, indipendentemente dalla sua estensione .

L'art. 2051 c.c., nel qualificare responsabile chi ha in custodia la cosa per i danni da questa cagionati, individua un criterio di imputazione della responsabilità che prescinde da qualunque connotato di colpa, sicchè incombe al danneggiato allegare, dandone la prova, il rapporto causale tra la cosa e l'evento dannoso, indipendentemente dalla pericolosità o meno o dalle caratteristiche intrinseche della prima.

La deduzione di omissioni, violazioni di obblighi di legge di regole tecniche o di criteri di comune prudenza da parte del custode rileva ai fini della sola fattispecie dell'art. 2043 c.c., salvo che la deduzione non sia diretta soltanto a dimostrare lo stato della cosa e la sua capacità di recare danno, a sostenere allegazione e prova del rapporto causale tra quella e l'evento dannoso.

Nella categoria delle cause di esclusione della responsabilità oggettiva per danno da cose, la condotta del danneggiato che entri in interazione con queste si atteggia diversamente a seconda del grado di incidenza causale sull'evento dannoso, in applicazio-

ne - anche ufficiosa - dell'art. 1227 c.c., comma 1: quanto più la situazione di possibile danno è suscettibile di essere prevista e superata attraverso l'adozione - oggetto di dovere generale riconducibile all'art. 2 Cost., e comunque rispondente ad un'esigenza di ragionevole regolazione della propria condotta - delle cautele da parte dello stesso danneggiato normalmente attese in rapporto alle circostanze, tanto più incidente deve considerarsi l'efficienza causale del comportamento imprudente del medesimo nel dinamismo causale del danno, fino a rendere possibile che detto comportamento interrompa il nesso eziologico tra fatto ed evento dannoso.

Quando la causa di esclusione della responsabilità ai sensi dell'art. 2051 c.c. sia indicata nella condotta del danneggiato può prescindersi dalla necessità, ai fini dell'esonero, di un'imprevedibilità ed inevitabilità intese nel senso di estraneità alla regolarità o adeguatezza causale, come invece rimane necessario quando si invoca un caso fortuito o un'elisione del nesso causale per altra ragione.

DIRITTO

CONSIDERATO CHE

1. Con il primo mezzo è denunciata, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4, nullità della sentenza e del procedimento per violazione dell'art. 24 Cost., art. 2051 c.c., e art. 115 c.p.c..
La Corte territoriale avrebbe mal governato il principio secondo cui la sussistenza di un effettivo potere di controllo in capo all'amministrazione competente sulle strade pubbliche deve essere oggetto di un'indagine mirata caso per caso, giacchè l'affermazione relativa alla posizione e alle caratteristiche della strada teatro dell'evento lesivo (siccome "non distante dal perimetro urbano e notoriamente frequentata da ciclisti anche per il suo carattere turistico") era priva di riscontro in istruttoria e non poteva essere ricondotta alla nozione giuridicamente di "fatto notorio".

1.1 Il motivo è infondato.
È principio di diritto consolidato - contro cui si infrange la censura di parte ricorrente, da scrutinarsi nel suo sostanziale tenore, a prescindere dalla erronea indicazione del paradigma dell'error in procedendo (Cass., S.U., n. 17931/2013) - quello per cui l'ente proprietario di una strada aperta al pubblico transito si presume responsabile, ai sensi dell'art. 2051 c.c., dei sinistri riconducibili alle situazioni di pericolo connesse in modo immanente alla struttura o alle pertinenze della strada stessa, indipendentemente dalla sua estensione (tra le altre, Cass. n. 21508/2011, Cass. n. 16542/2012, Cass. n. 8935/2013).

2. Con il secondo mezzo è dedotta, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, violazione e falsa applicazione degli artt. 2051 e 2697 c.c..
La Corte territoriale avrebbe erroneamente ritenuto sussistente il nesso causale tra la cosa in custodia ed il danno patito dall'attore, in quanto, non essendo questo determinato dal dinamismo interno della cosa, avrebbe dovuto tenere conto della pericolosità dello stato dei luoghi ove l'incidente era avvenuto, ossia che la situazione della strada fosse tale da configurare oggettivamente un pericolo intrinseco per i passanti a fronte anche di un normale livello di attenzione esigibile dagli stessi.
A tal riguardo, una buca delle dimensioni proprie di quella che aveva cagionato il sinistro non poteva considerarsi non visibile ad una distanza compatibile con la possibilità di attuare quello spostamento della direzione di marcia che avrebbe consentito all'attore di aggirare facilmente il pericolo; pertanto, le dinamiche nel sinistro dimostravano chiaramente che il D.A. non aveva prestato il livello di attenzione, di diligenza e di prudenza richiesto dalla situazione in cui si trovava al fine di superare gli ostacoli presenti sulla strada.

3. Con il terzo mezzo è denunciata, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, violazione e falsa applicazione degli artt. 2056 e 1227 c.c..
La Corte territoriale, in assenza di prova, del cui assolvimento era onerato il D.A., del nesso causale tra il "comportamento del custode ed il danno" (siccome oggetto di denuncia con il motivo di impugnazione precedente), non poteva pervenire all'accertamento del concorso di colpa tra custode e danneggiato *ex* art. 1227 c.c..

3.1 I motivi, da scrutinarsi congiuntamente, sono in parte infondati e in parte inammissibili, sebbene debba correggersi parzialmente la motivazione della sentenza impugnata, il cui dispositivo, sul punto, è conforme a diritto (art. 384 c.p.c., comma 4).

3.1.1 Sulla scorta di una ricognizione degli orientamenti nel tempo consolidatisi nella giurisprudenza di questa Corte (a partire da Cass. n. 5031/1998), sono enucleabili i seguenti principi di diritto: "l'art. 2051 c.c., nel qualificare responsabile chi ha in custodia la cosa per i danni da questa cagionati, individua un criterio di imputazione della responsabilità che prescinde da qualunque connotato di colpa, sicchè incombe al danneggiato allegare, dandone la prova, il rapporto causale tra la cosa e l'evento dannoso, indipendentemente dalla pericolosità o meno o dalle caratteristiche intrinseche della prima";
"la deduzione di omissioni, violazioni di obblighi di legge di regole tecniche o di criteri di comune prudenza da parte del custode rileva ai fini della sola

fattispecie dell'art. 2043 c.c., salvo che la deduzione non sia diretta soltanto a dimostrare lo stato della cosa e la sua capacità di recare danno, a sostenere allegazione e prova del rapporto causale tra quella e l'evento dannoso";
"nella categoria delle cause di esclusione della responsabilità oggettiva per danno da cose, la condotta del danneggiato che entri in interazione con queste si atteggia diversamente a seconda del grado di incidenza causale sull'evento dannoso, in applicazione - anche ufficiosa - dell'art. 1227 c.c., comma 1: quanto più la situazione di possibile danno è suscettibile di essere prevista e superata attraverso l'adozione - oggetto di dovere generale riconducibile all'art. 2 Cost., e comunque rispondente ad un'esigenza di ragionevole regolazione della propria condotta - delle cautele da parte dello stesso danneggiato normalmente attese in rapporto alle circostanze, tanto più incidente deve considerarsi l'efficienza causale del comportamento imprudente del medesimo nel dinamismo causale del danno, fino a rendere possibile che detto comportamento interrompa il nesso eziologico tra fatto ed evento dannoso";
"quando la causa di esclusione della responsabilità ai sensi dell'art. 2051 c.c. sia indicata nella condotta del danneggiato può prescindersi dalla necessità, ai fini dell'esonero, di un'imprevedibilità ed inevitabilità intese nel senso di estraneità alla regolarità o adeguatezza causale, come invece rimane necessario quando si invoca un caso fortuito o un'elisione del nesso causale per altra ragione".

3.2 La motivazione resa dalla Corte di appello di Bari, depurata di assunti non integranti di per sè rationes decidendi della controversia oggetto di cognizione, si conforma, nella sostanza, ai principi appena richiamati.
In essa infatti:
1) si dà conto della sussistenza del rapporto di custodia del Comune convenuto sulla strada teatro dell'evento lesivo (con ciò risultando superflue, a tal riguardo, le considerazioni sul comportamento, anche colposo, del custode nella manutenzione della strada);
2) si evidenzia il rapporto oggettivo di causa-effetto tra percorrenza della strada comunale da parte del D.A. in sella alla propria bicicletta e la sua caduta per la presenza di una buca sul manto stradale (con ciò risultando superflue, a tal riguardo, le considerazioni sulla intrinseca pericolosità della strada);
3) si dà peso alla condotta del danneggiato, ai sensi dell'art. 1227 c.c., tenuto conto sia delle circostanze di fatto contingenti (relative allo stato dei luoghi, all'ora e alle modalità dell'accadimento), sia del grado di attenzione richiesto al danneggiato stesso in rapporto a dette circostanze, così da giungere a ritenere la sussistenza di un concorso, paritario, di responsabilità e, dunque, l'efficacia non elidente del nesso di causa anzidetto ad opera della condotta del danneggiato.

3.3 In siffatti termini, evincibili dalla motivazione della sentenza impugnata, quest'ultima si sottrae alle critiche in iure di parte ricorrente, là dove, poi, le ulteriori critiche, in quanto investenti la quaestio facti che attiene al concreto accertamento, in base alla valutazione delle risultanze probatorie, del nesso causale e del concorso colposo del danneggiato nella verificazione dell'evento lesivo, risultano inammissibili, in quanto inerenti all'esercizio del potere a tal fine riservato al giudice del merito ed insindacabile in questa sede se non nei limiti del vizio deducibile ai sensi del vigente n. dell'art. 360 c.p.c., o della violazione del c.d. "minimo costituzionale" della motivazione (entrambi non prospettati dal ricorrente).

4. Con il quarto mezzo è dedotto, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio oggetto di discussione tra le parti.
La Corte territoriale avrebbe erroneamente liquidato il danno biologico sulla scorta di una invalidità permanente complessiva del 16% (di cui 12% per il trauma cranio-encefalico; 3% per le cicatrici cutanee; 1 per la perdita parziale di due elementi dentari), siccome ricondotta alle conclusioni del c.t.u. "anche alla luce dei chiarimenti resi in prime cure alle osservazioni mosse dal c.t. del Comune convenuto", ma in base ad un richiamo "solo apparente", omettendo di tenere conto che in tali chiarimenti non solo era carente qualsiasi motivazione circa la quantificazione del danno estetico, ma, soprattutto, emergeva che il c.t.u. aveva valutato gli esiti del traumatismo cranio-encefalico nel 5% e non più nel 12%.

4.1 Il motivo è fondato per quanto di ragione.

4.1.1 Non lo è, fondato, quanto alla quantificazione del danno estetico (invalidità permanente del 3%), giacchè sul punto - proprio alla stregua della prospettazione della censura di parte ricorrente - è ravvisabile, semmai, soltanto una divergenza sul punto di invalidità entro un range (da 0 a 5%) su cui il c.t.u. e c.t.p. avevano concordato e, dunque, un'insufficienza motivazionale non più denunciabile ai sensi del vigente art. 360 c.p.c., n. 5.

4.1.2 È fondato in riferimento alla quantificazione del danno da trauma-encefalico nella misura dell'invalidità permanente del 12%, poichè la doglianza - nella sostanza e al di là della formale denuncia rubricata ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5 - va scrutinata come volta a denunciare una violazione dell'art. 132 c.p.c., comma 1, n. 4, per motivazione "apparente", risultando di stile il riferimento ai chiarimenti del c.t.u. in presenza di uno iato tra il contenuto di questi (che evidenziano una diversa valutazione del c.t.u.

quanto alla anzidetta invalidità permanente) ed il relativo recepimento nella sentenza impugnata.

5. Va, dunque, accolto per quanto di ragione il quarto motivo, dichiarato inammissibile il primo e rigettati il secondo ed il terzo.
La sentenza impugnata deve essere cassata in relazione al motivo accolto (e nei limiti delle ragioni dell'accoglimento) e la causa rinviata alla Corte di appello di Bari, in diversa composizione, perchè provveda a liquidare nuovamente il danno biologico patito dal D.A. in ragione del grado di invalidità permanente residuato dal trauma cranio-encefalico, oltre a regolamentare le spese del giudizio di legittimità.

CORTE DI CASSAZIONE - TERZA SEZIONE CIVILE - 15 FEBBRAIO 2018, N. 3695

PRES. ***G. TRAVAGLINO*** - *CONS. RELATORE* ***A. DI FLORIO***

Risarcimento dei danni - Danno patrimoniale e non patrimoniale *patito iure proprio* dai congiunti della vittima - Applicazione art. 1227 c.c. - Riduzione in misura corrispondente alla percentuale di colpa della vittima - - Frazionamento solo nesso di causalità giuridica.

Il principio di cui all'art. 1227 c.c. (riferibile anche alla materia del danno extracontrattuale per l'espresso richiamo contenuto nell'art. 2056 del codice) della riduzione proporzionale del danno in ragione dell'entità percentuale dell'efficienza causale della condotta del soggetto danneggiato si applica non solo nei confronti del danneggiato, che reclama il risarcimento del pregiudizio direttamente patito e al cui verificarsi ha contribuito la sua condotta, ma anche nei confronti dei congiunti che, in relazione agli effetti riflessi che l'evento di danno subito proietta su di essi, agiscono per ottenere il risarcimento dei danni subiti iure proprio.

Il risarcimento del danno (patrimoniale e non) patito jure proprio dai congiunti di persona deceduta (anche) per colpa altrui deve essere ridotto in misura corrispondente alla percentuale di incidenza causale della condotta colposa ascrivibile alla stessa vittima avuto riguardo all'entità delle conseguenze dannose risarcibili sul piano della causalità giuridica.

Il "frazionamento" del nesso di causalità non può che aver riguardo alla causalità giuridica, e non a quella materiale, il frazionamento della quale è impedito dal

disposto dell'art. 41 c.p., norma ritenuta applicabile, per costante orientamento della Corte di Cassazione, anche al sottosistema civilistico. La relazione causale condotta-evento di danno non può costituire oggetto di alcun frazionamento, che appare invece legittimamente predicabile (alla luce del testuale disposto normativo di cui all'art. 1227 c.c., comma 1, che discorre di "entità delle conseguenze" che sono derivate dall'evento di danno) soltanto con riferimento alla causalità giuridica, ossia al nesso che lega l'evento alle conseguenze dannose risarcibili.

CONSIDERATO IN DIRITTO

che:

1. Con il primo motivo, deducendo violazione dell'art. 360 c.p.c., n. 5, la compagnia ricorrente lamenta che la Corte d'Appello di Milano aveva omesso di esaminare un fatto decisivo per il giudizio, visto che, dopo aver confermato la sussistenza del concorso di colpa nella misura già statuita dal tribunale, e dopo aver accolto il secondo motivo di gravame con ciò rideterminando in aumento le spettanze degli appellanti - non aveva tenuto conto, nella quantificazione delle somme residue da pagare, della decurtazione corrispondente alla percentuale di responsabilità attribuita alla vittima dell'incidente, pari al 30% del totale. Al riguardo, la "Generali Ass.ni Spa" segnala di aver promosso dinanzi alla stessa Corte d'Appello meneghina, subito dopo l'emanazione della sentenza, un procedimento *ex* art. 287 c.p.c., ritenendo che la pronuncia fosse affetta da un evidente errore materiale, procedimento che, però, si era concluso con un provvedimento di rigetto, in quanto, pur dandosi espressamente atto dell'omissione, era stato ritenuto che il vizio denunciato dovesse qualificarsi come contraddizione logica, non emendabile con lo strumento processuale invocato.

2. Con il secondo motivo, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 360, n. 3 per violazione e falsa applicazione di norme di diritto, con riferimento al combinato disposto di cui agli artt. 1227 e 2054 c.c., norme che, secondo quanto dedotto, non erano state affatto considerate nella nuova statuizione di condanna.

3. Entrambi i motivi sono fondati e devono essere accolti.

4. La seconda censura, proposta in relazione al vizio di violazione di legge, costituisce antecedente logico della prima e deve pertanto essere esaminata in via preliminare, anche in ragione delle erronee argomentazioni contenute nel controricorso degli intimati che hanno invocato "l'applicazione del

principio sancito dall'art. 2055 c.c., in tema di responsabilità solidale di tutti gli obbligati" (v. pag. 9), del tutto inconferente con la questione in esame. La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, consolidata nel ritenere che il risarcimento del danno (patrimoniale e non) patito jure proprio dai congiunti di persona deceduta per colpa altrui deve essere ridotto in misura corrispondente alla percentuale di colpa ascrivibile alla stessa vittima.
È stato affermato, al riguardo, che "il principio di cui all'art. 1227 c.c. (riferibile anche alla materia del danno extracontrattuale per l'espresso richiamo contenuto nell'art. 2056 del codice) della riduzione proporzionale del danno in ragione dell'entità percentuale dell'efficienza causale della condotta del soggetto danneggiato si applica non solo nei confronti del danneggiato, che reclama il risarcimento del pregiudizio direttamente patito e al cui verificarsi ha contribuito la sua condotta, ma anche nei confronti dei congiunti che, in relazione agli effetti riflessi che l'evento di danno subito proietta su di essi, agiscono per ottenere il risarcimento dei danni subiti iure proprio" (cfr. Cass. Civ. 3^, 22514/2014; Cass. 4208/2017; Cass. 9349/2017; Cass 10220/017; Cass. 18909/2017).
La statuizione è frutto del percorso logico secondo il quale "elemento fondamentale della responsabilità civile è il nesso di causa: tanto quello c.d. materiale tra condotta ed evento (art. 40 c.p.); quanto quello c.d. giuridico tra evento e conseguenze (art. 1223 c.c.). La mancanza del nesso di causa esclude la responsabilità dell'agente e rende superfluo l'accertamento di una sua eventuale condotta colposa. Il nesso di causa tra condotta colposa e danno è escluso dal caso fortuito, tradizionalmente identificato nelle tre categorie della forza maggiore, del fatto del terzo e del fatto della stessa vittima. Ricorrendo una di queste tre ipotesi, quindi, non sorge alcuna responsabilità a carico dell'autore materiale del danno. Il fatto colposo della vittima è espressamente disciplinato dall'art. 1227 c.c., comma 1, il quale stabilisce che "se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate". È orientamento consolidato di questa Corte, condiviso dalla prevalente dottrina, che l'art. 1227 c.c., comma 1, sia una norma che disciplina la causalità tra condotta e danno, fissando un limite al principio della condicio sine qua non. Il concorso colposo della vittima esclude, pertanto, il nesso di causa tra la condotta ed il danno. Mancando il nesso di causa, viene a mancare la concepibilità stessa d'una responsabilità purchessia in capo all'offensore. Responsabilità che mancherà del tutto, se la condotta della vittima ha avuto efficacia causale assorbente; o, in misura proporzionale all'apporto causale di questa, se la condotta della vittima ha avuto efficacia causale concorrente. La regola fissata dall'art. 1227 c.c., comma 1, trova applicazione anche nel caso in cui la vittima del danno abbia, con la propria condotta colposa, concausato la propria morte. Anche in questo caso il responsabi-

le non potrà essere chiamato a rispondere integralmente del danno patito dai congiunti della vittima, per la semplice ragione che dove vi è colpa della vittima manca il nesso di causa tra azione e danno, e dove manca questo non sorge responsabilità. Questa conclusione è l'unica consentita dalla lettera dell'art. 1227 c.c.; ed è corroborata dall'interpretazione storica e da quella comparatistica. Dal punto di vista letterale, infatti, l'art. 1227 c.c., comma 1, espressamente prevede che il risarcimento debba essere ridotto secondo l'entità delle "conseguenze che (...) sono derivate" dalla condotta della vittima. Ciò rende manifesto che i danni causati dalla vittima a se stessa non sono considerati dalla legge una "conseguenza" della condotta dell'offensore, e non possono essergli ascritti." (cfr. Cass. 3^, 23426/2014).

5. Il collegio intende dare continuità a tale orientamento, con la ulteriore precisazione secondo la quale il "frazionamento" del nesso di causalità non può che aver riguardo alla causalità giuridica, e non a quella materiale - il frazionamento della quale (Cass. 15991/2011) è impedito dal disposto dell'art. 41 c.p., norma ritenuta applicabile, per costante orientamento di questa Corte - tra le tante, Cass. ss.uu. 576/2008 - anche al sottosistema civilistico. La relazione causale condotta-evento di danno (nella specie, la condotta di guida imprudente e negligente del V. e l'incidente mortale) non può costituire oggetto di alcun frazionamento, che appare invece legittimamente predicabile (alla luce del testuale disposto normativo di cui all'art. 1227 c.c., comma 1, che discorre di "entità delle conseguenze" che sono derivate dall'evento di danno) soltanto con riferimento alla causalità giuridica, i.e. al nesso che lega l'evento (nella specie, l'incidente mortale) alle conseguenze dannose risarcibili (nella specie, la lesione del rapporto parentale).

6. La Corte d'Appello di Milano, nella statuizione con la quale ha riformato, in punto di quantum debeatur, la sentenza del Tribunale, ha omesso di riproporzionare mediante la necessaria decurtazione del 30% - pari alla percentuale di responsabilità posta a carico della vittima dell'incidente, dalla stessa Corte confermata - la differenza in aumento riconosciuta a tutti gli appellanti sulle voci di danno esaminate.

7. Tanto premesso, poichè nel caso in esame non sono necessari ulteriori accertamenti di fatto, questa Corte può decidere nel merito, applicando il seguente principio di diritto: "il risarcimento del danno (patrimoniale e non) patito jure proprio dai congiunti di persona deceduta (anche) per colpa altrui deve essere ridotto in misura corrispondente alla percentuale di incidenza causale della condotta colposa ascrivibile alla stessa vittima avuto riguardo all'entità delle conseguenze dannose risarcibili sul piano della causalità giuridica".

8. La sentenza della Corte d'Appello di Milano deve, pertanto, essere cassata alla luce del principio sopra pronunciato, al quale consegue la statuizione che gli importi oggetto di condanna in favore di ciascun appellante in essa indicati devono essere decurtati del 30%.

9. Le spese del grado di legittimità, in ragione della drammatica vicenda sottostante e del complessivo esito della lite, possono essere compensate fra le parti.

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 6 FEBBRAIO 2018, N. 2842

PRES. ***E. D'ANTONIO*** *- CONS. RELATORE* ***R. RIVERSO***

Procedimento civile - Controversie in materia di assistenza e previdenza - Prescrizione *ex* artt. 111 e 112 d.p.r. n. 1124/1965 - Decorrenza - Art. 135 t.u. n. 1124/1965 - Diagnosi della malattia - Insufficienza.

Il giudice di merito, ai fini della decorrenza del termine di prescrizione, deve sempre accertare ai sensi del d.p.r. n. 1124 del 1965, artt. 112 e 135, il momento in cui l'esistenza della malattia professionale indennizzabile sia stata riconosciuta o fosse riconoscibile come tale dall'interessato e fornire congrua motivazione con riferimento ai momenti obiettivi esterni alla persona che offrissero all'assicurato una ragionevole probabilità di conoscenza dei tre elementi rilevanti (esistenza, natura e grado di indennizzabilità); senza poter identificare la conoscenza dell'origine professionale e del grado di indennizzabilità con la diagnosi della malattia.

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 206 del 1988 (dichiarativa della illegittimità costituzionale del d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 135, comma 2, nella parte in cui pone una presunzione assoluta di verificazione della malattia professionale nel giorno in cui è presentata all'istituto assicuratore la denuncia con il certificato medico), il "dies a quo" per la decorrenza del termine triennale di prescrizione dell'azione per conseguire dall'Inail la rendita per inabilità permanente va ricercato con riferimento al momento in cui l'interessato abbia avuto consapevolezza dell'esistenza della malattia, della sua origine professionale e del suo grado indennizzabile, potendo a tal fine assumere rilievo l'esistenza di eventi oggettivi ed esterni alla persona dell'assicurato, che costituiscano fatto noto ai sensi degli art. 2727 e 2729 c.c., quali la domanda amministrativa, certificati medici che attestino l'esistenza della malattia al momento della certificazione od altri fatti noti dai quali sia possibile trarre presunzioni gravi, precise e concordanti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

che il ricorso è fondato atteso che la Corte d'Appello si è limitata a richiamare alcune circostanze temporali relative alla diagnosi clinica della malattia, che nulla attestano circa l'origine professionale della diagnosi ovvero della riconducibilità della malattia all'attività di lavoro e della consapevolezza come malattia professionale indennizzabile da parte dell'interessato; ed ha poi errato ad affermare sia che, ai fini della decorrenza della prescrizione, fosse sufficiente che la malattia (intesa come diagnosi clinica) fosse riconoscibile all'interessato, sia che dalla sola diagnosi fosse evincibile la sua natura professionale; mentre è noto che (Cass. sent. 5090/2001, 4181/2003) a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 206 del 1988 (dichiarativa della illegittimità costituzionale del d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 135, comma 2, nella parte in cui pone una presunzione assoluta di verificazione della malattia professionale nel giorno in cui è presentata all'istituto assicuratore la denuncia con il certificato medico), il "dies a quo" per la decorrenza del termine triennale di prescrizione dell'azione per conseguire dall'Inail la rendita per inabilità permanente va ricercato con riferimento al momento in cui l'interessato abbia avuto consapevolezza dell'esistenza della malattia, della sua origine professionale e del suo grado indennizzabile, potendo a tal fine assumere rilievo l'esistenza di eventi oggettivi ed esterni alla persona dell'assicurato, che costituiscano fatto noto ai sensi degli art. 2727 e 2729 c.c., quali la domanda amministrativa, certificati medici che attestino l'esistenza della malattia al momento della certificazione od altri fatti noti dai quali sia possibile trarre presunzioni gravi, precise e concordanti;
che, pertanto, il giudice di merito, ai fini della decorrenza del termine di prescrizione, deve sempre accertare ai sensi del d.p.r. n. 1124 del 1965, artt. 112 e 135, il momento in cui l'esistenza della malattia professionale indennizzabile sia stata riconosciuta o fosse riconoscibile come tale dall'interessato e fornire congrua motivazione con riferimento ai momenti obiettivi esterni alla persona che offrissero all'assicurato una ragionevole probabilità di conoscenza dei tre elementi rilevanti (esistenza, natura e grado di indennizzabilità); senza poter identificare la conoscenza dell'origine professionale e del grado di indennizzabilità con la diagnosi della malattia;
che pertanto la sentenza va incontro alle censure formulate col ricorso sia sotto il profilo della violazione di legge, sia in relazione alla insufficiente, omessa e contraddittoria motivazione, sia per l'omesso esame del motivo di appello; essa deve essere pertanto cassata con rinvio della causa al giudice indicato nel dispositivo per un nuovo esame, il quale provvederà altresì alla liquidazione delle spese del giudizio di legittimità.

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 17 GENNAIO 2018, N. 1048

PRESIDENTE ***E. D'ANTONIO*** *- CONS. RELATORE* ***D. CALAFIORE***

Procedimento civile - Controversie previdenziali e assistenziali - Aggravamento infortunio - Naturale evoluzione stato morboso- Art. 83 d.p.r. n. 1124/1965 - Concausa sopravvenuta - Art. 80 d.p.r. n. 1124/1965.

Il termine per l'esercizio del diritto alla revisione della rendita Inail stabilito dal d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 83, si riferisce esclusivamente all'eventuale aggravamento ed alla consequenziale inabilità derivante dalla naturale evoluzione dell'originario stato morboso, mentre, allorchè il maggior grado di inabilità dipenda da una concausa sopravvenuta, sempre necessariamente originata dalla lesione generata dallo stesso infortunio, deve trovare applicazione la disciplina dettata dall'art. 80 del citato decreto.

DIRITTO

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo l'Inail lamenta la violazione del d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 83 (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3) e con il secondo motivo, in dipendenza della stessa violazione, denuncia contraddittoria o illogica motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5). In particolare, il ricorrente sostiene che, a prescindere dai profili medico-legali e dalla circostanza che i sanitari dell'Istituto non avevano mai contestato la riferibilità dell'amputazione dell'arto alle sequele dell'infortunio, in punto di diritto sarebbe stata violata la regola di stabilizzazione dei postumi attribuendo rilevanza ad aggravamenti intervenuti oltre il decennio dalla data di costituzione della rendita. Infatti, è pacifico che nel caso di specie l'aggravamento dei postumi è stato riconosciuto dall'anno 2007 a fronte di una rendita riconosciuta dal 28 marzo 1995.

2. Il ricorso incidentale proposto da G.G., con unica formulazione, denuncia al contempo violazione e falsa applicazione del d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 83, comma 7, nonchè vizio di motivazione facendo riferimento al punto della decisione impugnata che, in applicazione della norma citata, avrebbe contraddittoriamente ritenuto rilevante l'aggravamento intercorso nell'anno 2007 ed irrilevante, ai fini della rideterminazione della rendita, l'aggravamento successivo al primo aprile 2010, con ciò trascurando la circostanza della indiscussa ed accertata connessione causale esistente tra la situazione

clinico funzionale patita dall'infortunato e la lesione riportata a seguito dell'infortunio. In via subordinata, è prospettata la violazione, da parte del d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 83, degli artt. 3,32 e 38 Cost., per il vuoto di tutela assicurativa che l'accoglimento del ricorso principale comporterebbe.

3. I motivi di ricorso principale sono infondati ed è, invece, fondato l'articolato motivo di ricorso incidentale. Tutti i motivi proposti devono essere trattati in unico contesto perchè fondati sull'interpretazione della disciplina dei postumi derivanti da infortunio sul lavoro contenuta nel d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 83, e sull'ambito di applicazione della stessa fattispecie, in relazione all'ipotesi in cui - dopo la costituzione della rendita per infortunio ed oltre il termine decennale - si determini un aggravamento delle condizioni accertate al momento della costituzione per concause pacificamente dipendenti dal medesimo infortunio. Sulla ricostruzione della vicenda dal punto di vista dell'accertamento del nesso causale tra infortunio e stato clinico dell'infortunato a seguito dell'amputazione dell'arto, infatti, non vi è alcun contrasto tra le parti.

4. Vengono, dunque, in rilievo in questa sede le disposizioni del d.p.r. n. 1124 del 1965, che disciplinano il meccanismo di adeguamento della rendita già costituita allo stato di inabilità dell'assicurato e che vanno individuate negli artt. 83 (per gli infortuni), 137 (per le malattie professionali), art. 146 (per asbestosi e silicosi) e, da ultimo ratione temporis, il D.Lgs. n. 38 del 2000, art. 13, commi 4 e 7.

5. Nel caso in esame le parti hanno richiamato - con finalità opposte - il primo ed il d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 83, comma 7, che, rispettivamente, prevedono: "La misura della rendita di inabilità può essere riveduta, su domanda del titolare della rendita o per disposizione dell'Istituto assicuratore, in caso di diminuzione o di aumento dell'attitudine al lavoro ed in genere in seguito a modificazione nelle condizioni fisiche del titolare della rendita, purchè, quando si tratti di peggioramento, questo sia derivato dall'infortunio che ha dato luogo alla liquidazione della rendita. La rendita può anche essere soppressa nel caso di recupero dell'attitudine al lavoro nei limiti del minimo indennizzabile", nonchè: "Trascorso il quarto anno dalla data di costituzione della rendita, la revisione può essere richiesta o disposta solo due volte, la prima alla fine di un triennio e la seconda alla fine del successivo triennio".

6. L'interpretazione di queste disposizioni, relative alla proiezione temporale del pregiudizio alla salute derivato dall'infortunio, non è mai stata agevole così come problematico si è rivelato anche il loro rapporto con i contenuti dell'art. 38 Cost., comma 2, secondo cui al lavoratore infortunato devono essere assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita, senza altre condizioni.
Con il d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 83, la legge ordinaria ha adottato un

modello di protezione assicurativa dal rischio lavorativo non fisso e predeterminato ma dotato di una certa elasticità. Questa Corte di legittimità ha, in proposito, affermato che il termine di complessivi dieci anni, per la revisione della rendita per infortunio sul lavoro, previsto dal d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 83, non è di prescrizione nè di decadenza, ma delimita soltanto l'ambito temporale di rilevanza dell'aggravamento o del miglioramento delle condizioni dell'assicurato che fa sorgere il diritto alla revisione. Pertanto è ammissibile la proposizione della domanda di revisione oltre il decennio, a condizione che la parte interessata provi che la variazione (in meglio od in peggio) si sia verificata entro il decennio, e purchè l'Istituto, entro un anno dalla data di scadenza del decennio dalla costituzione della rendita, comunichi all'interessato l'inizio del relativo procedimento che consente la revisione della prestazione economica della rendita per aggravamento o miglioramento (da ultimo vd. Cass. n. 3870/2011; 17860/2014).

7. Al contrario del miglioramento, che può anche derivare da cause extra lavorative, l'art. 83 cit., impone che l'aggravamento dipenda, in via esclusiva, dal danno generato dall'infortunio indennizzato, con necessità di procedere all'accertamento di tale dipendenza sui piano causale escludendo la rilevanza delle eventuali cause successivamente intervenute ed estranee al rischio lavorativo assicurato e ciò non comporta dubbi di costituzionalità per disparità delle discipline come accertato da Corte costituzionale n. 17/1995.
Tale aggravamento deve quindi verificarsi nei limiti di tempo chiaramente scanditi dalla norma ed a prescindere dal momento in cui viene richiesto l'accertamento per revisione purchè tale richiesta rispetti i termini di prescrizione fissati dal d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 112.
Inoltre, il sistema non distingue la posizione dell'assicurato da quella dell'Inali, quanto alla facoltà di richiedere l'accertamento di revisione ed alla operatività dei limiti temporali di cui al comma settimo e si fonda sull'implicita operatività di una presunzione assoluta di stabilizzazione dei postumi derivanti dall'infortunio nel periodo massimo di dieci anni che deriva dalla somma dei periodi indicati nel settimo comma.
Il d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 83, infine, contempla oltre all'ipotesi di revisione di rendita già costituita, alle condizioni sopra riferite, (comma 1) anche la revisione di postumi non indennizzabili (comma 8) e da ciò la dottrina trae argomenti significativi di carattere sistematico per affermare che in realtà oggetto della revisione è sia il materiale accertamento del grado di riduzione della integrità psicofisica che il relativo provvedimento di determinazione della misura della rendita.

8. La giurisprudenza di merito si è spesso misurata con il rigore del modello disegnato dal d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 83, con riferimento alla limitazio-

ne temporale derivante dalla presunzione assoluta dettata dalla regola di stabilizzazione dei postumi, ed ha più volte - nell'arco di oltre un quarantennio ravvisato dubbi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni in esame in relazione agli artt. 3 e 38 Cost., a testimonianza di una avvertita criticità del sistema di bilanciamento scelto dalla legge ordinaria per realizzare le finalità indicate dalla Costituzione; tali dubbi, tuttavia, sono sempre stati respinti dal giudice delle leggi.
Dalla giurisprudenza costituzionale e soprattutto dalla linea evolutiva della stessa, comunque, si traggono elementi ricostruttivi essenziali al fine di garantire che l'applicazione del modello di revisione della valutazione dei postumi da infortunio o malattia professionali non tradisca il bilanciamento dei contrapposti interessi delineato dalla Corte costituzionale e giudicato conforme a Costituzione.

9. In particolare, con la sentenza n. 80/1971, la Corte Costituzionale, chiamata a giudicare la conformità a costituzione del d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 83, in relazione all'art. 38 Cost., su fattispecie in cui il superamento del termine decennale del verificarsi dell'aggravamento dipendente dall'infortunio impediva la revisione, dopo aver chiarito che il termine di dieci anni dalla data di costituzione della rendita per inabilità permanente, implicitamente previsto dall'art. 83, commi sesto e settimo, non risulta posto a pena di decadenza, nè comporta l'estinzione per prescrizione del diritto alla revisione di tale termine, ha affermato la "portata dilatoria, per ciò che quel diritto, in sede di seconda revisione, non può essere esercitato se non dopo la sua scadenza. Ma nel contempo, segna il momento finale del periodo durante il quale l'aggravamento delle condizioni dell'assicurato fa sorgere il diritto alla revisione della rendita..." e che, pur essendo l'art. 38 Cost., comma 2, immediatamente operante nell'ordinamento giuridico e rilevante, in particolare, ai fini del sindacato di costituzionalità sulle leggi ordinarie, come affermato da Corte cost. n. 22 del 1969, la stessa "disposizione non va intesa in senso letterale e con valore assoluto. È il sistema delle assicurazioni nel suo complesso, infatti, che è chiamato a far fronte e obbedisce alle esigenze garantite dal precetto costituzionale. Per cui questo non appare violato se, come nell'ipotesi prevista dalla norma oggetto della denuncia, in maniera specifica siano poste regole, con cui, nel rispetto degli altri precetti e principi costituzionali, viene condizionata l'insorgenza di dati diritti o di questi è disciplinato l'esercizio". Nello stesso senso si veda pure Corte cost. n. 32/1977.
A distanza di un ventennio circa anche Corte Cost. n. 358/1991 ha ribadito che con il d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 83, "..non è negato in modo assoluto o irrazionale il diritto alla revisione della rendita; nè è reso impossibile o difficoltoso l'esercizio di codesto diritto. C'è solo la previsione, ai fini dell'acquisto di esso da parte dell'infortunato, che le condizioni richieste si veri-

fichino in un dato periodo di tempo. E ciò rientra nei modi legittimi di esercizio della funzione legislativa. La fissazione di quel tempo in dieci anni dalla costituzione della rendita e non in un periodo diverso, non costituisce il risultato di una mera scelta, arbitraria o ingiustificata; oltre che rispondere al bisogno di certezza dei rapporti giuridici, ha riscontro nel dato di rilievo sanitario e statistico, secondo cui, nella grande maggioranza dei casi, entro il decennio dalla costituzione della rendita, le condizioni dell'infortunato si stabilizzano e la misura dell'inabilità raggiunge il più alto livello".
La Corte costituzionale, dunque, valuta positivamente l'esercizio della discrezionalità legislativa che collega a consolidate risultanze scientifiche ed al contempo sollecita il giudice a verificare il rispetto della garanzia costituzionale prevista dall'art. 38 Cost., comma 2, in riferimento ai "sistema delle assicurazioni nel suo complesso" (Corte cost. n.80/1971 cit.).

10. In tempi più recenti, il giudice delle leggi con la sentenza n. 46 del 2010, è tornato ad occuparsi della regola di stabilizzazione dei postumi da malattia professionale in relazione ad una fattispecie concreta estremamente significativa di ipoacusia professionale aggravatesi oltre il quindicennio a causa del mantenimento nel tempo delle stesse condizioni lavorative di rischio patogeno.
Il rigore della regola di stabilizzazione dei postumi, ad avviso del giudice remittente, mostrava in tale fattispecie la criticità della ricerca di un punto di equilibrio tra l'art. 38 Cost., comma 2, e il d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 137, laddove la possibilità di revisione della rendita per aggravamento derivante dalla malattia professionale incontra il limite temporale di quindici anni dalla sua costituzione.
La Corte costituzionale, in tale occasione, ha indicato al giudice in termini concreti in che modo il "sistema delle assicurazioni nel suo complesso" garantisce il rispetto del precetto costituzionale dell'art. 38 Cost., comma 2, e ciò ha fatto limitando l'ambito di operatività del d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 137, alla ipotesi dell'"aggravamento eventuale e consequenziale dell'inabilità derivante dalla naturale evoluzione della malattia", mentre ha collegato l'ipotesi del maggior grado di inabilità che dipenda dalla protrazione dell'esposizione al medesimo rischio patogeno alla disciplina del d.p.r. n. 1124 del 1965, artt. 80 e 132, che regolano l'ipotesi di "nuova" malattia.

11. La dottrina più attenta ha colto il notevole rilievo sistematico della decisione interpretativa di rigetto, mettendo in evidenza che l'operazione di sussunzione della fattispecie di malattia, aggravatasi oltre il quindicennio e derivante da permanente esposizione allo stesso rischio patogeno, nell'art. 80, piuttosto che nel d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 137, consentendo l'unificazione della rendita costituita con i nuovi postumi, fa salvo il principio della stabilizzazione dei postumi la cui legittimità costituzionale è stata ripetutamente

affermata ed al contempo realizza il principio di totale copertura dell'intera complessiva inabilità patita dall'assicurato.
Anche la Corte di cassazione ha recepito le indicazioni di Corte costituzionale n. 46/2010 nelle sentenze nn. 5548 e 5550 del 2011.

12. Per evidente coerenza sistematica il medesimo principio deve trovare applicazione anche nell'ambito, contiguo rispetto a quello dell'evoluzione in peius della malattia professionale, delle proiezioni temporali dei danni derivati da infortunio, tenendo conto che seppure tra aggravamento dei postumi da infortunio ed aggravamento delle malattie professionali il discrimine è rappresentato dalla certezza del dies per la causa violenta uno actu dell'infortunio a fronte del carattere subdolo dell'evoluzione lenta della malattia (Corte cost. n. 351/1991), non vi è dubbio che tale differenza se può giustificare una diversa durata dell'intervallo temporale al cui interno può trovare conferma la presunzione di stabilizzazione dei postumi, non potrebbe di certo giustificare una soluzione interpretativa che obbligasse a sussumere nell'area di operatività dell'art. 83 d.p.r. n. 1124/1965 anche il peggioramento delle condizioni di inabilità dovuto, non alla naturale evoluzione del processo morboso seguente all'infortunio, ma ad una concausa sopravvenuta originata pur sempre dall'infortunio oggetto di indennizzo.

13. Alla luce dei principi delineati dal giudice costituzionale, al fine di stabilire se applicare la regola della stabilizzazione dei postumi oppure no, occorre dunque accertare se il peggioramento delle condizioni di inabilità, causalmente correlato a circostanze che originano sempre dall'originario infortunio, si inseriscano nella catena causale modificando la naturale evoluzione del processo morboso avviato dal medesimo infortunio oppure ne realizzino la naturale evoluzione.
È solo tale naturale evoluzione, infatti, che soggiace alla regola della stabilizzazione dei postumi, mentre la concausa sopravvenuta causalmente dipendente dall'infortunio, proprio per il suo carattere di evento non prevedibile ed estraneo al naturale evolversi del danno originario, si colloca logicamente al di fuori della regola di stabilizzazione dei postumi di cui al d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 83, comma 7, e non ne consente l'applicazione.
Data l'esistenza del principio di necessaria considerazione di tutti i postumi derivanti dalla realizzazione del rischio assicurato, sotteso alla sentenza n. 46 del 2010 della Corte costituzionale, anche gli ulteriori postumi derivati da concausa sopravvenuta direttamente correlata all'infortunio, se verificatisi oltre il termine decennale previsto dall'art. 83 t.u., devono essere valutati attraverso l'applicazione dell'art. 80, terza ipotesi, del medesimo d.p.r. n. 1124 del 1965, che impone la considerazione unitaria dei postumi singolarmente inferiori al minimo indennizzabile.

14. Tale disposizione assume notevole rilievo sistematico nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie per il suo contenuto complessivo che tende ad abbracciare - al fine di connettervi una unica rendita - ogni ipotesi di accertata inabilità. Infatti, l'art. 80 cit. prevede, al primo comma, la unificazione di una prima rendita con successiva rendita anche se da malattia, nonchè di una prima rendita con accertata inabilità inferiore al minimo indennizzabile (al secondo comma) ed infine consente pure la riunificazione di due inabilità ciascuna inferiore al minimo ma che cumulate lo raggiungono (terzo comma).

15. Va, quindi, fissato il principio di diritto secondo cui: il termine per l'esercizio del diritto alla revisione della rendita Inail stabilito dal d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 83, si riferisce esclusivamente all'eventuale aggravamento ed alla consequenziale inabilità derivante dalla naturale evoluzione dell'originario stato morboso, mentre, allorchè il maggior grado di inabilità dipenda da una concausa sopravvenuta, sempre necessariamente originata dalla lesione generata dallo stesso infortunio, deve trovare applicazione la disciplina dettata dall'art. 80 del citato decreto.

16. Inoltre, considerato che nel caso in esame:
a) è incontestato che il maggior grado di inabilità riscontrato nella persona di G.G. alla data del primo aprile 2010 è derivato dalla medesima lesione prodotta dall'infortunio per cui fu costituita la rendita in data 28 marzo 1995, posto che l'amputazione dell'arto si è resa necessaria a seguito dell'insorgere di infezione alla protesi;
b) che tale circostanza assume la valenza di concausa sopravvenuta tale da escludere l'applicabilità della previsione del comma settimo del d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 83, ed il maggior grado di inabilità, accertato nei gradi di merito in modo incontestato, va considerato ai fini dell'articolo 80 del medesimo t.u. in modo da riunire la rendita consolidata al concludersi del decennio con le maggiori percentuali di inabilità accertate successivamente, va rigettato il ricorso principale ed accolto quello incidentale, la sentenza va cassata ed, al fine di fare applicazione della disciplina di cui al d.p.r. n. 1124 del 1965, art. 80, con l'unificazione alla rendita già riconosciuta a G.G. degli ulteriori maggiori gradi di inabilità via via accertati in sede di consulenza tecnica svolta in primo grado, la causa va rinviata alla Corte d'appello di Torino che, in diversa composizione, alla luce del principio di diritto formulato al punto 13) e dei punti a) e b) sopra specificati, provvederà a liquidare la corrispondente prestazione economica ed a regolare le spese del presente giudizio di cassazione.

Finito di stampare nel mese di novembre 2018

La Direzione, la Redazione e l'Amministrazione sono in Roma, Piazzale G. Pastore, 6
Tel. 06/54872359 e 06/54872337

email: **rivistainfortuni@inail.it**

Sito: **www.inail.it**

CONDIZIONI PER LA PUBBLICAZIONE

I lavori dovranno essere inviati alla Direzione per posta elettronica, oppure su supporto informatico. In entrambi i casi in "formato testo" lavorabile. Si invita ad evitare il più possibile il ricorso alle NOTE; in ogni caso le note dovranno contenere esclusivamente richiami alla Bibliografia

I lavori inviati si intendono definitivi; in caso di decisione favorevole alla pubblicazione non saranno risottoposti agli autori.

La BIBLIOGRAFIA dovrà contenere:

- nome e cognome dell'Autore
- titolo del lavoro
  Per giornali e riviste: indicazione della Testata (anno e fascicolo) nel quale il lavoro è stato pubblicato
  Per i volumi: editore, luogo e anno di pubblicazione
- Pagine di riferimento.

I lavori dovranno essere corredati di un breve RIASSUNTO in lingua italiana e inglese.
Le OPINIONI espresse dagli Autori impegnano esclusivamente la loro responsabilità.

Agli Autori verranno inviati gratuitamente 30 ESTRATTI dei loro lavori, con un limite massimo di 100 estratti per ogni lavoro. Le copie aggiuntive - che devono essere richieste al momento dell'invio degli elaborati - saranno fornite a prezzo di costo.

Libri o altre pubblicazioni delle quali si chiede la recensione devono essere inviati al seguente indirizzo:

Redazione della
Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali
P.le G. Pastore, 6
00144 Roma

ABBONAMENTI ORDINARI

Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali - Anno 2017

Italia
Euro 66.00

Estero
Euro 71.00

L'abbonamento comprende i 3 fascicoli della Rivista, l'Indice analitico dell'annata 2017 e la Giurisprudenza degli Infortuni sul Lavoro e Malattie Professionali 2017.

GLI ABBONAMENTI POSSONO ESSERE SOTTOSCRITTI TRAMITE:

- Conto corrente postale IBAN: IT32S0760103200000000920009 intestato all'Inail
  Codice BIC SWIFT: BPPIITRRXXX

- Conto corrente bancario Iban: IT75B0306903201100000300010 intestato all'Inail
  Codice BIC SWIFT: BCITITMM

Effettuato il pagamento si prega di inviare la ricevuta di pagamento, unitamente agli estremi necessari per l'invio delle pubblicazioni, a:

INAIL
Direzione centrale pianificazione
e comunicazione
P.le G. Pastore n. 6
00144 - ROMA
email: dcpianificazione-comunicazione@inail.it

Per ulteriori informazioni rivolgersi a:

Sig.ra Marina Tittarelli
Tel. 06/54872337
email: m.tittarelli@inail.it