

# R I V I S T A

## DEGLI INFORTUNI e DELLE MALATTIE PROFESSIONALI

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

**FASCICOLO N. 2/2022**

PUBBLICAZIONE QUADRIMESTRALE DELL'INAIL - ROMA



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

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

**FASCICOLO N. 2/2022**

PUBBLICAZIONE QUADRIMESTRALE DELL'INAIL - ROMA

**INAIL**

## **RIVISTA DEGLI INFORTUNI e DELLE MALATTIE PROFESSIONALI**

### **DIRETTORE EDITORIALE**

Franco Bettoni

### **DIRETTORE RESPONSABILE**

Luigi La Peccerella

### **REDATTORE CAPO**

Valeria Piatti

### **COMITATO SCIENTIFICO**

Giuseppe Abbritti  
Pasquale Acconcia  
Fabrizio Benedetti  
Maria Agostina Cabiddu  
Daniela Calafiore  
Maurizio Cinelli  
Maria Giulia Cosentino  
Antonella Ninci  
Silvia D'Amario  
Nicola De Marinis  
Aldo De Matteis  
Corrado Delle Site  
Natale Mario Di Luca  
Sergio Di Nola  
Giulia Ferrari  
Edoardo Gambacciani

Bruno Giordano  
Stefano Giubboni  
Raffaele Guariniello  
Eugenio Guglielmelli  
Stefano Signorini  
Marco Lai  
Paolo Lazzara  
Giuseppe Ludovico  
Arturo Maresca  
Paolo Pascucci  
Giovanni Paura  
Pietro Pennacchi  
Antonella Polimeni  
Patrizio Rossi  
Patrizia Tullini

### **COORDINAMENTO GIURISPRUDENZA**

Avvocatura Generale Inail

### **REDAZIONE**

Cristina Francesca Giombini

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

Nella pagina introduttiva del fascicolo n. 3 del 2016 ho già avuto modo di precisare che la denominazione “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, registrata presso il Tribunale di Roma nel 1951, è stata, e sarà, mantenuta perché negli oltre settanta anni decorsi dalla sua apparizione, ha assunto una forte valenza identitaria.

La conservazione di tale denominazione, che potrebbe essere considerata evocativa di una delimitazione degli interessi scientifici in un ambito rigorosamente circoscritto, non è stata di impedimento all’ampliamento del focus di attenzione della Rivista alla più generale questione della salute e sicurezza sul lavoro, riguardata in ogni suo aspetto, trattandosi di problematica in ordine alla quale non si possono offrire contributi efficaci prescindendo dalla disamina del contesto generale di riferimento e dei progressi tecnologici e scientifici che riverberano i loro effetti sia sul lavoro che sulla salute dei cittadini.

L’approccio metodologico della Rivista, sviluppato in un’ottica di integrazione delle diverse discipline che concorrono alla realizzazione dell’obiettivo del massimo livello possibile di salute e sicurezza sul lavoro, trova conforto in quanto affermato dal Presidente della Repubblica nel suo intervento al Forum della ricerca Inail del 25 e 26 novembre 2022.

Il Presidente Mattarella, dopo aver ribadito con fermezza che la sicurezza sul lavoro costituisce un banco di prova primario per la civiltà di un Paese, ha sottolineato la necessità che i tanti elementi che concorrono alla realizzazione del risultato siano ricondotti a una logica di sistema, con una costante attenzione alle condizioni che mutano, anche con riguardo alle nuove forme del rapporto di lavoro e alle modalità della prestazione lavorativa. “E quindi l’aggiornamento, la formazione di una coscienza diffusa di responsabilità propria e verso gli altri per la sicurezza quando si lavora”.

Il Presidente ha dedicato una particolare attenzione alla fondamentale importanza, per il sistema di sicurezza sul lavoro, della collaborazione fra lavoro e ricerca, sottolineando che questo incontro tra esigenze di sicurezza sul lavoro e ricerca genera non soltanto strumenti che prevengono gli infortuni, creando condizioni per impedire che si verifichino, ma anche strumenti che consentono poi di porre rimedio ai danni gravi che alle persone derivano da questi infortuni, e anche strumenti che consentono di definire standard di comportamento.

Il Presidente, infine, ha dato atto all’Inail che quanto sta facendo per promuovere questo incontro fa onore al suo ruolo, alla sua attività.

Su questi presupposti si svilupperà la linea editoriale della Rivista, che continuerà a pubblicare, come nel presente fascicolo, contributi che affrontano tematiche afferenti al mondo del lavoro, alla giurisprudenza della Corte costituzionale in punto di bilanciamento di valori costituzionalmente protetti, di tutela della disabilità, di progressi della scienza medica, di risultati dell’attività di ricerca.

Il tutto con l'intento di fornire spunti di riflessione utili per realizzare l'obiettivo posto dalla Commissione Europea con il documento "*Industry 5.0: verso una industria europea sostenibile, *humancentric* e resiliente*", che mette il benessere del lavoratore al centro del processo di produzione.

LUIGI LA PECCERELLA

# SOMMARIO

## Parte I

### DOTTRINA E PRASSI

<b>ROSSELLA SCIOTTI:</b> La retribuzione “adeguata” tra valori costituzionali e salario minimo legale	1
<b>ANNA ROTA:</b> La tutela Inail alla prova della <i>gig economy</i>	59
<b>GAETANO NATULLO:</b> Obblighi di protezione e nuovi lavori	77
<b>L. DE GARA, M. GHERARDI:</b> Modelli di analisi con metodologie innovative del rischio di esposizione ad agenti chimici e biologici in agricoltura in ottica one health	95
<b>ALDO DE MATTEIS:</b> Corte costituzionale, obbligo di vaccino e rischio elettivo	105
<b>LUIGI LA PECCERELLA:</b> Computabilità nel periodo di comporto delle assenze per infortuni e malattie professionali	121
<b>M. BONAFEDE, M. MORABITO, A. MARINACCIO:</b> Cambiamento climatico, esposizione a temperature estreme e rischio di infortunio sul lavoro	129
<b>F. BOCCUNI, A. MANSI:</b> Nanotecnologie e nuovi materiali avanzati: rischi e opportunità	149
<b>LAURA ARGENTI:</b> La valutazione dei rischi da radiazioni ionizzanti tra d.lgs. 101/2020 e 81/2008	163

## Parte II

### GIURISPRUDENZA

- Azione di risarcimento danno differenziale nei confronti del datore di lavoro - Liquidazione del dell'indennizzo Inail - No condicio iuris - No necessità specifica deduzione del quantum preteso in termini differenziali rispetto all'indennizzo INAIL - Valida la domanda di risarcimento dell'intero danno - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 15 NOVEMBRE 2022 N. 33639** 1
- Richiesta benefici contributivi ex art. 13, comma, 7, L. n. 257 del 1992, art. 13, comma 7 - Legittimazione passiva solo INPS - Accertamento incidentale della natura professionale della malattia - Documentazione Inail - Natura meramente accertativa - Indennizzabilità Inail della malattia - Presupposto ex lege non necessario - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 17 DICEMBRE 2022 n. 37045** 11
- Azione di regresso Inail - Debito di sicurezza - Sussistenza nei confronti di tutti coloro gravati di specifici obblighi di prevenzione nei confronti dei lavoratori a rischio - Responsabilità committente - Concreta assunzione di una posizione di garanzia - Omissione verifica idoneità tecnico - professionale dell'impresa e dei lavoratori autonomi prescelti - Omesso controllo in ordine all'adozione da parte dell'appaltatore delle misure di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro - Art. 2087 c.c. - Disponibilità ambiente di lavoro - Obbligo di informazione adeguata dei singoli lavoratori e non solo dell'appaltatrice, - Obbligo di cooperazione con l'appaltatore per l'attuazione degli strumenti di protezione e prevenzione dei rischi connessi sia al luogo di lavoro sia all'attività appaltata - Responsabilità solidale anche per titoli diversi - Applicabilità medesimi principi in tema di subappalto - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 10 GENNAIO 2023 n. 375** 16
- Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Nesso causale - Applicazione art. 41 c.p. - Principio dell'equivalenza delle condizioni - Valutazione nesso causale - Certificazioni Inail esposizione ad amianto - Valenza probatoria al di fuori dello specifico contesto in cui sono state emesse - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 12 GENNAIO 2023 N. 678** 31
- Procedimento civile - Notificazione ricorso in appello a mezzo pec - Allegazione fascicolo dibattimentale con modalità telematica - Attestazione di conformità all'originale dell'atto prodotto dal difensore - No necessità - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE CIVILE VI TRIBUTARIA - 16 GENNAIO 2023, N. 981** 37
- Processo civile telematico - Redazione in via telematica della sentenza - Deposito della sentenza in via telematica - Irretrattabilità del provvedimento da parte del giudice - Pubblicazione della sentenza - Attestazione del cancelliere - Dies a quo di decorrenza del termine lungo per impugnare - Atto Pubblico - Proposizione querela di falso - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE CIVILE I - 31 GENNAIO 2023 n. 2829** 43

# Parte I



## **DOTTRINA E PRASSI**



# LA RETRIBUZIONE “ADEGUATA” TRA VALORI COSTITUZIONALI E SALARIO MINIMO LEGALE

ROSSELLA SCIOTTI\*

## SOMMARIO

**1.** La nozione di retribuzione accolta dal nostro ordinamento per il lavoro subordinato ed i suoi requisiti essenziali. - **2.** Il principio di proporzionalità della retribuzione dell'art. 36 Cost. - **3.** Il principio di sufficienza della retribuzione dell'art. 36 Cost. - **4.** Retribuzione sufficiente e subordinazione “personale”. - **5.** L'ambito di applicazione dell'art. 36 Cost. e l'estensione delle tutele al lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni *ex art.* 35 Cost. - **6.** Il più generale concetto di “adeguatezza” della retribuzione adottato in ambito giurisprudenziale. - **7.** Il minimo salariale negoziato nell'apprezzamento equitativo del giusto compenso da parte dei giudici. - **8.** I destinatari dei contenuti precettivi dell'art. 36 Cost. - **9.** L'assenza nel quadro normativo italiano di una legge a carattere generale sui minimi salariali: resistenze sindacali e criticità economiche. - **10.** Gli interventi legislativi sulla determinazione dei compensi per specifiche categorie. - **11.** Le proposte parlamentari di una disciplina specifica per la garanzia del salario minimo legale. - **12.** La giusta retribuzione nelle norme dell'ordinamento internazionale e le misure adottate dalle istituzioni europee in materia di retribuzione nazionale degli Stati membri. - **13.** L'ipotesi di una legislazione sul salario minimo comune di dimensione europea. - **14.** (segue): la Direttiva (UE) 19 ottobre 2022/2014 “relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea”. - **15.** Le prospettive di attuazione del dettato costituzionale: verso il “salario minimo legale”.

## **1. La nozione di retribuzione accolta dal nostro ordinamento per il lavoro subordinato ed i suoi requisiti essenziali**

Il Codice civile del 1942 individua nella retribuzione l'obbligazione fondamentale del datore di lavoro nei confronti del prestatore subordinato (art. 2094 c.c.),

\* Ricercatore di diritto del lavoro - Università degli studi di Roma “Tor Vergata”.

ne determina le possibili modalità di corresponsione (art. 2099 c.c., 1° e 3° comma) ed attribuisce all'apprezzamento equitativo del giudice la misura della retribuzione, nel caso in cui il corrispettivo non sia stato determinato dalla volontà delle parti (art. 2099 c.c., 2° comma)<sup>1</sup>.

Il 1° comma dell'art. 36 della Costituzione, inoltre, riconosce al lavoratore il diritto ad una retribuzione "proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro ed in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa".

Tali requisiti, essenziali per la determinazione del compenso, sono, dunque, non soltanto inderogabili dall'autonomia individuale e da quella collettiva, sicché non sarebbe pensabile la conclusione di contratti di lavoro dipendente, nei quali, con l'accordo delle parti, si convenisse di escludere dallo schema tipico la retribuzione proporzionata e sufficiente, ma pure vincolanti nei confronti del legislatore<sup>2</sup>.

- 1 La bibliografia in tema di retribuzione è vastissima. Tra i numerosi studi in generale sull'argomento si segnalano, senza alcuna pretesa di completezza ed esaustività: V. CASSI, *La retribuzione nel contratto di lavoro*, Milano, 1954; C. CORRADO, *Retribuzione dei dipendenti privati*, in *Nov. Dig. It.*, XV, Torino, 1968, 748 ss.; F. MORTILLARO, *La retribuzione*, Roma, 1979; T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Milano, 1968; M. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, Bologna, 1971; M. PERSIANI, *I nuovi problemi della retribuzione*, Padova, 1982; F. BIANCHI D'URSO, *Omnicomprendività e struttura della retribuzione*, Camerino, 1984; M. CINELLI, *Retribuzione dei dipendenti privati*, in *Nov. Dig. It.*, App. VI, Torino, 1986, 652 ss.; M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1986, I, 3 ss.; M. DELL'OLIO, *La retribuzione, in Trattato di diritto privato*, diretto da P. rescigno, vol., 15, Torino, 1986, 459 ss.; M. ROCCELLA, *I salari*, Bologna, 1986; A.A.V.V., *La retribuzione*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 4, Torino, 1988; G. PERONE, voce *Retribuzione*, in *Enc. Dir.* Vol. XL; Milano, 1989, 34 ss.; F. MORTILLARO, voce *Retribuzione I (rapporto di lavoro privato)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXVII; Roma, 1991, I ss.; L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Napoli, 1991; B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI, (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Napoli, 1994; M. DELL'OLIO, *Retribuzione e qualità di lavoro, qualità di vita*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1995, I ss.; G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Napoli, 1996; C. ZOLI, *Retribuzione (impiego privato)*, in *Digesto Disc. Priv. sez. comm.*, XII, Torino, 1996, 418 ss.; R. PESSI, voce *Retribuzione III) Nuove forme*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XVII, Roma, 1997; G. ROMA, *Le funzioni della retribuzione*, Cacucci, Bari, 1997; L. ANGIELLO, *La retribuzione, Artt. 2099-2102, Il Codice civile, Commentario fondato da P. Schlesinger*, Milano, 2003; G. PROSPERETTI, voce *Retribuzione*, in *Dizionario di diritto privato*, diretto da N. IRTI, Milano, 2008; L. FOGLIA, *La retribuzione*, in R. PESSI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Milano, 2011, 619 ss.; S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Torino, 2002; M. PERSIANI, *La retribuzione tra legge, autonomia collettiva e determinazione giudiziale*, in M. PERSIANI, *Diritto del lavoro (Scritti)*, Padova, 2004, 653 ss.; E. GRAGNOLI, S. PALLADINI, (a cura di), *La retribuzione*, Milano, 2012; M.C. CATAUDELLA, *La retribuzione nel tempo della crisi. Tra principi costituzionali ed esigenze del mercato*, Torino, 2013.
- 2 Sui principi contenuti nell'art. 36 Cost.: S. PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1949-1950, 189 ss.; R. SCOGNAMIGLIO, *Sull'applicabilità dell'art. 36 Cost. in tema di retribuzione del lavoratore*, in *Foro civ.*, 1951, 352 ss.; G. PERA, *La giusta retribuzione dell'art. 36 della Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1953 I, 99 ss.; F. SANTORO PASSARELLI, *Nuove prospettive della giurisprudenza sulla retribuzione sufficiente*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1960, 147 ss.; M. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, Bologna, 1971; F. MORTILLARO, *La problematica della retribuzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in R. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, 1978, 157 ss.; T. TREU, *Commento all'art. 36 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1979, 72 ss.; L. ZOPPOLI, *L'art. 36 della costituzione e l'obbligazione retributiva*, Napoli, 1994; S. HERNANDEZ, *I principi costituzionali in tema di retribuzione*, in *Quad. Arg. Dir. Lav.*, n. 2, 1998, 9 ss. (già pubblicato, in *Dir. Lav.*, I, 1997, 153 ss.; A. POSO, *Ancora sulla nozione della retribuzione adeguata e giusta ex art. 36 Cost.*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2001, II, 658; S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Torino, 2002; P. ICHINO, *La nozione di "giusta retribuzione" nell'art. 36 della Costituzione*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, 719 ss.; G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Torino, 2012.

È, dunque, direttamente a tali parametri che il Costituente impone, tanto al giudice, quanto ad ogni altro interprete, di conformarsi al fine di valutare secondo criteri oggettivi l'adeguatezza dello scambio tra la prestazione di lavoro e la corrispondente retribuzione.

L'art. 36 Cost. ha sollevato non pochi problemi interpretativi, superati, solo in parte, dalla consolidata esperienza giurisprudenziale<sup>3</sup>.

Al pari di altre norme costituzionali, forti contrasti erano sorti, originariamente, in merito al suo carattere programmatico o precettivo.

Se nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Costituzione alcune decisioni della S.C. avevano affermato la natura esclusivamente programmatica della previsione costituzionale, rinviando al legislatore per la specifica attuazione; a partire dagli anni '50, però, tale tendenza riduttiva è stata progressivamente superata sul presupposto che il riconoscimento al lavoratore del diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente contenuto nella disposizione, sia idoneo a trovare immediata applicazione al rapporto di lavoro, senza bisogno di alcun ulteriore riscontro positivo<sup>4</sup>.

L'attenzione degli interpreti, così, ha finito per concentrarsi sul significato da attribuire ai due requisiti indicati al 1° comma dell'art. 36 Cost., ancora oggi unico punto di riferimento al fine di valutare, secondo criteri oggettivi, la giusta entità del compenso lavorativo.

Benché in dottrina non siano mancati tentativi di ricondurre a nozione unitaria questi due profili, è preferibile l'opinione secondo la quale nel lavoro subordinato, e soltanto in questo, attraverso il riferimento alla proporzionalità ed alla sufficienza, che si ricava dall'art. 36 Cost., 1° comma, l'ordinamento abbia voluto assegnare alla retribuzione due distinte funzioni, quella sinallagmatica di corrispettivo della prestazione e quella sociale di sostentamento del lavoratore e della sua famiglia<sup>5</sup>.

Potendo una retribuzione essere proporzionata alla quantità e qualità del lavoro, ma non sufficiente (e viceversa), una sintesi delle due nozioni appare assai discutibile e, invero, non corrispondente alla *ratio* della norma, che esclude che il

3 Per una sintesi sui dubbi interpretativi sollevati dalla previsione costituzionale, v. G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto dei lavori*, Torino, I ed., 2015, 282 ss.

4 Per il riconoscimento della natura precettiva dell'art. 36 Cost. per prime: Corte App. L'Aquila, 20 ottobre 1950, in *Riv. Giur. Lav.*, 1951, II, I; Cass., 12 maggio 1951, n. 1184, in *Riv. giur. lav.*, II, 1951, 253 (e in *Foro It.*, 1951, I, 691); Cass. 21 febbraio 1952, n. 461, in *Foro It.*, 1952, I, 718. Anche la dottrina prevalente si è fin da subito schierata per la precettività immediata della norma. Vedi fra gli altri G. GIUGNI, *Nullità dell'accordo tra datore e prestatore di lavoro per una retribuzione inadeguata alle mansioni esplicate*, in *Foro padano*, 1951, I, 1009; S. PUGLIATTI, *Ancora sulla minima retribuzione sufficiente ai lavoratori*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1951, II, 175; U. NATOLI, *Retribuzione sufficiente e autonomia sindacale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1952, I, 255 ss.; R. NICOLÒ, *L'art. 36 della Costituzione e i contratti individuali di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1951, II, 5; R. SCOGNAMIGLIO, *Sull'applicabilità dell'art. 36 della Costituzione in tema di retribuzione del lavoratore*, in *Foro civ.*, 1951, 352.

5 Sulla distinzione dei due principi, per tutti, L. ZOPPOLI, *L'art. 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI, *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Napoli, 1994, vol. I, 91 e ss.

datore di lavoro, a parità di attività prestata (sotto il profilo quantitativo e qualitativo), debba retribuire in maniera differenziata i propri dipendenti, in ragione dei diversi carichi familiari<sup>6</sup>.

L'art. 36, 1° comma, Cost., così, è stato inteso come garanzia di due diritti distinti, che, tuttavia, “nella concreta determinazione della retribuzione, si integrano a vicenda”, sicché quello ad una retribuzione proporzionata garantisce ai lavoratori “una ragionevole commisurazione della propria ricompensa alla quantità e alla qualità dell'attività prestata”; mentre quello ad una retribuzione “sufficiente” dà diritto ad “una retribuzione non inferiore agli *standards* minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo”, ovvero ad “una ricompensa complessiva che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa”<sup>7</sup>.

Una interpretazione che è stata confermata anche dalla Corte costituzionale, secondo la quale la proporzionalità “deve essere intesa tenendosi conto della sufficienza della retribuzione stessa ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa”<sup>8</sup>.

Ed è in questa accezione che la retribuzione può dirsi “un concetto unitario”, nel senso che essa “risponde [...] tanto ad una logica economicistica quanto a una logica sociale, a riprova della stessa *ratio* che permea la nostra Costituzione, in cui i principi del libero mercato sono temperati dai principi sociali”<sup>9</sup>.

Il diritto del lavoratore a ricevere una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurargli nel contesto familiare un'esistenza libera e dignitosa, in questo modo, supera la logica squisitamente sinallagmatica per realizzare una sinergica fusione tra valori negoziali e diritti fondamentali spettanti alla condizione umana.

## 2. Il principio di proporzionalità della retribuzione dell'art. 36 Cost.

La retribuzione, quale si ricava dall'art. 36 Cost., come si è detto, deve innanzitutto essere proporzionata, vale a dire, commisurata alla qualità e quantità del lavoro prestato.

Il contratto di lavoro subordinato, nonostante le peculiarità che lo caratterizzano, rientra nel novero dei contratti a prestazioni corrispettive, sicché lo scambio

<sup>6</sup> Così, S. HERNANDEZ, *I principi costituzionali in tema di retribuzione*, cit., 153 ss.

<sup>7</sup> Così, per tutte, Cass., 30 novembre 2016, n. 24449.

<sup>8</sup> Corte Cost. 26 aprile 1962, n. 41.

<sup>9</sup> Così, P. PASCUCCI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*. Relazione Congresso AIDLASS, 2018, 16. Cfr. altresì, P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2018.

tra lavoro e retribuzione costituisce elemento imprescindibile della fattispecie, senza il quale non potrebbe essere definito tale.

A tale riguardo, se per una parte della dottrina la retribuzione sarebbe “direttamente collegata al sinallagma contrattuale: non a un presunto valore oggettivo del lavoro, ma al valore che il lavoro ha nella valutazione delle parti contraenti”<sup>10</sup>, secondo altra parte, invece, il principio della proporzionalità assumerebbe prioritario rilievo, in quanto atto ad individuare il valore di mercato della corrispondente prestazione lavorativa<sup>11</sup>.

Il processo di determinazione della proporzionalità retributiva, sulla base anche dell’interpretazione di una costante dottrina e giurisprudenza, è tradizionalmente considerato prerogativa della contrattazione collettiva, in virtù dei poteri e degli ambiti decisionali che l’impianto costituzionale le riserva, sicché, conseguentemente, si ritiene la tariffa collettiva lo strumento più idoneo ad interpretare il valore di mercato di una data prestazione lavorativa in un determinato momento storico.

Se il principio della proporzionalità garantisce ai lavoratori “una ragionevole commisurazione della propria ricompensa alla quantità e alla qualità dell’attività prestata”<sup>12</sup>, tali requisiti vengono generalmente intesi quali coefficienti obiettivi. La determinazione di una retribuzione “proporzionata”, così, dovrà dipendere dalla durata e dall’intensità del lavoro (quantità), ma anche dal tipo di mansioni espletate e dalle caratteristiche intrinseche come la difficoltà, la pericolosità e la gravosità dell’impegno lavorativo, variando altresì a seconda delle capacità e del merito del lavoratore (qualità).

Ne deriva, così, un principio di differenziazione salariale fra le diverse prestazioni di lavoro in relazione alle mansioni svolte, alla classificazione professionale assegnata al prestatore e, anche, tra lavoro intellettuale e manuale.

Si è dibattuto a lungo in dottrina ed in giurisprudenza sulla legittimità del c.d. “salario d’ingresso”, vale a dire sulla conformità al dettato costituzionale della previsione contenuta in alcuni contratti collettivi che prevedono la possibilità di attribuire ai lavoratori che hanno concluso contratti con finalità formative (contratti di formazione e lavoro e apprendistato) un inquadramento inferiore rispetto a quello corrispondente alle prestazioni svolte.

La tesi della legittimità si basa sul presupposto che tali lavoratori, non avendo ancora acquisito la piena professionalità, non sono per definizione in grado di espletare le mansioni loro espletate. La illegittimità, invece, è sostenuta con l’argomento che tali contratti rappresentano una differente modalità di accesso al lavoro, anziché uno strumento di acquisizione di professionalità.

10 Così, M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *Diritto Del Lavoro*, 3, Torino, ed. riveduta e aggiornata settembre 2017, 396.

11 M. DELL’OLIO, *Retribuzione, quantità e qualità del lavoro, qualità di vita*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1995, 9.

12 Così, Cass., 30 novembre 2016, n. 24449.

In termini di stretta corrispettività, invero, il salario d'ingresso è pienamente rispondente al principio costituzionale che vuole la retribuzione proporzionata alla qualità del lavoro svolto. Sul diverso profilo della sufficienza, però, non sembra si possa dubitare che, anche a chi è sprovvisto di professionalità, dovrebbe in ogni caso essere garantito un minimo vitale, non diverso da chi abbia già acquisito le competenze ritenute necessarie per una data attività.

L'ordinamento italiano, del resto, ha espressamente previsto che questi contratti assegnino una retribuzione inferiore ai lavoratori più giovani, senza che in tali previsioni possa ravvisarsi alcuna contrarietà ai principi di uguaglianza di cui all'art. 3, comma 1, Cost. e di giusta retribuzione *ex art. 36 Cost.*, se si considera che la causa di tali contratti non è costituita unicamente dallo scambio tra prestazione lavorativa e retribuzione, ma comprende anche la formazione professionale del lavoratore, valore espressamente tutelato dalla stessa Costituzione<sup>13</sup>.

Si è discusso altresì se la norma costituzionale potesse trovare applicazione soltanto per i rapporti di lavoro a tempo pieno oppure anche per quelli svolti *part-time*. La soluzione, oramai pacifica, è nel senso dell'applicazione e fa leva proprio sul principio di proporzionalità, che vuole il compenso proporzionato alla quantità del lavoro, sicché ad orario ridotto, dovrà necessariamente corrispondere una retribuzione inferiore.

### 3. Il principio di sufficienza della retribuzione dell'art. 36 Cost.

Maggiori problemi, invece, ha posto l'interpretazione del secondo requisito previsto dall'art. 36 Cost., quello della sufficienza che funge da limite "inferiore" alla proporzionalità per l'autonomia individuale e collettiva nella determinazione del contenuto contrattuale e, invero, anche per il giudice nel caso il corrispettivo non sia stato concordato tra le parti (art. 2099 c.c., 2° comma).

Quello ad una retribuzione "sufficiente", per la giurisprudenza, così, è il diritto ad "una retribuzione non inferiore agli *standards* minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo", ovvero ad una ricompensa complessiva che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un dato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa<sup>14</sup>.

La dottrina prevalente ha finito per ritenere che, contrariamente al criterio della proporzionalità, quello della sufficienza della retribuzione prescinda, completa-

13 A tale riguardo, peraltro, occorre precisare come il legislatore abbia previsto espressamente che i lavoratori con contratto di formazione e lavoro possano essere inquadrati ad un livello inferiore a quello di destinazione (art. 16, comma 3°, della l. 19 luglio 1994, n. 451).

14 Così, per tutte, Cass., 30 novembre 2016, n. 24449.

mente, dal mero valore economico dell’attività di lavoro svolta e sia estraneo alla logica dello scambio, sottesa al contratto di lavoro<sup>15</sup>.

La sufficienza, cioè, deve intendersi come una nozione che riferisce la retribuzione non già al valore di mercato della forza-lavoro, ma al livello di reddito necessario al lavoratore per vivere in modo adeguato<sup>16</sup>, sicché il salario non è che il “compromesso tra l’utilità dell’azienda e il tornaconto del prestatore di lavoro, cioè appunto la possibilità del suo sostentamento”<sup>17</sup>.

Al fine di valutare l’idoneità del compenso a realizzare un’esistenza “libera e dignitosa” per il lavoratore, questi più che per il suo essere impegnato in un’attività di lavoro, è preso in considerazione nella sua qualità di persona umana i cui bisogni attendano di essere soddisfatti.

Il requisito della “sufficienza”, come autorevolmente affermato, rappresenta “un sintomo della tendenza dell’ordinamento a creare in capo al prestatore di lavoro diritti difficilmente compatibili con la logica dello scambio”, giacché “le condizioni di vita del lavoratore e della sua famiglia non possono, senza forzature o infingimenti logici, ritenersi momento corrispettivo, sia pure soggettivamente inteso, della prestazione lavorativa”<sup>18</sup>.

La nozione di retribuzione accolta dal nostro ordinamento per il lavoro subordinato, in questo modo, declina di rimanere ancorata alla sola corrispettività, per attribuire efficacia al naturale coinvolgimento della persona nell’adempimento dell’obbligazione di lavoro.

Si è sostenuto in dottrina che nel diritto ad una retribuzione sufficiente sarebbe implicito il riferimento alla condizione socioeconomica del lavoratore subordinato, costretto a svolgere un’attività lavorativa alle dipendenze altrui per trarne i mezzi di sostentamento<sup>19</sup>. Non è, tuttavia, nella situazione sociale ed economica del lavoratore che trovano il loro presupposto le disposizioni protettive dirette alla garanzia di una retribuzione sufficiente, bensì nella condizione giuridica soggettiva in cui versa il lavoratore subordinato.

La circostanza che il connotato della sufficienza, attribuito dal dettato costituzionale alla retribuzione del lavoratore subordinato, sia volto a garantire una particolare condizione soggettiva (“esistenza libera e dignitosa”), conferma la presen-

15 In tal senso, T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, cit., 345; L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Napoli, 1991, 185; G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti struttura funzioni*, Napoli, 1996.

16 Già nel pensiero economico classico si fa riferimento al “salario di sussistenza” come quello adeguato a consentire la sussistenza stessa del lavoratore, risultante da una determinazione storico-sociale, dunque diverso nelle diverse società e in rapporto al tipo di sviluppo sociale (cfr. K. MARX, *Salario, prezzo e profitto*, Editori riuniti, Roma, 1984). Recentemente per alcune considerazioni al riguardo, anche V. BAVARO, *Sul salario adeguato*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2022, 2 ss.

17 Così, L. BARASSI, *Il diritto del lavoro. Vol. III*, Milano, 1949, 5.

18 Così, S. HERNANDEZ, *Principi costituzionali in tema di retribuzione*, cit., 153 ss.

19 F. SANTONI, *La posizione soggettiva del lavoratore dipendente*, Napoli, 1979, 227 ss. Sul tema della retribuzione sufficiente cfr. anche S. PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*, cit., 189 ss.

za, tra gli elementi che concorrono all'individuazione della fattispecie, di un elemento ulteriore ed assente in ogni altro contratto a prestazioni corrispettive e si spiega proprio in considerazione del fatto che il dipendente è coinvolto con tutto il suo essere nell'esecuzione della prestazione di lavoro.

Ecco, allora, che, per effetto di una situazione contrattuale unica, che immette in una logica di scambio un peculiare elemento personalistico, come è stato efficacemente sostenuto, dal lato della controprestazione retributiva si modifica, "nel senso della sufficienza, lo schema della mera corrispettività del salario rispetto al contenuto quali-quantitativo dell'attività lavorativa"<sup>20</sup>.

Se così non fosse, del resto, e, dunque, se a garantire le pretese creditorie del lavoratore bastasse il solo requisito della proporzionalità, con la conclusione del contratto di lavoro subordinato, il vincolo di soggezione cui il lavoratore, nell'esercizio della propria autonomia contrattuale, accetta di sottoporsi avrebbe natura meramente strumentale (tecnico-funzionale), afferendo, in via esclusiva, al modo in cui la prestazione è resa, senza coinvolgere minimamente, invece, anche il modo in cui la persona del prestatore è implicata oltre la propria attività.

Non pochi problemi solleva, peraltro, in concreto, il riconoscimento di un compenso commisurato sulla base al menzionato criterio.

I concetti di libertà e di dignità dell'esistenza umana, cui l'art. 36 Cost. rimanda al fine di stabilire il minimo retributivo, infatti, non costituiscono parametri agevolmente apprezzabili.

La libertà dal bisogno, nel senso non già di minimo vitale, bensì di livello di vita adeguato, potrebbe variare a seconda del momento storico in cui il precetto si trovi a dover essere attuato, inevitabilmente influenzato dai costumi e dalle concezioni del tempo, nonché da talune condizioni socioeconomiche.

Il riferimento al menzionato principio di sufficienza, così, assume, rispetto a quello della proporzionalità, un carattere di maggiore indeterminatezza, dal quale sono derivati non pochi contrasti interpretativi.

Se l'ordinamento vuole garantita tutela sotto il profilo della sufficienza della controprestazione a chi presti l'opera propria, ponendosi alle dipendenze ed alle direttive altrui per conseguirne i mezzi necessari alle proprie esigenze di vita, tale precetto costituzionale, però, è rimasto sostanzialmente disatteso<sup>21</sup>.

Per l'attuazione del principio della retribuzione minima sufficiente, infatti, sarebbe necessaria una specifica disciplina legislativa. Nessun provvedimento legislativo o meccanismo procedurale di tipo amministrativo, com'è noto, invece, ha mai previsto una retribuzione minima comune per tutti i lavoratori o dif-

20 Così, M. GRANDI, *Persona e contratto di lavoro. Riflessioni storico-critiche sul lavoro come oggetto del contratto*, cit., 343.

21 Cfr. M. GRANDI, *Prospettive in Italia per una legislazione sui minimi*, in *Pol. Sind.*, 1962, 102 ss.; P. SANDULLI, *Minimi salariali ex lege 14 luglio 1959, n. 741 e potere di adeguamento della retribuzione ad opera del giudice*, in *Giur. Cost.*, 1971, 1694 ss.; G. PERONE, *Retribuzione minima, retribuzione sufficiente e limiti alla determinazione giudiziale*, in *Giur. Cost.*, 1971, 1708 ss.

ferenziata per le diverse categorie professionali, sovvenzionandone l'onere attraverso il sistema della contribuzione previdenziale od il prelievo fiscale.

#### 4. Retribuzione sufficiente e subordinazione “personale”

Le ipotesi ricostruttive offerte dalla dottrina per individuare i tratti (caratteristici e distintivi) del tipo lavoro subordinato, com'è noto, assumono, nella quasi totalità dei casi, come unico ed esclusivo profilo selettivo l'obbligazione principale, quella, cioè, del prestatore di lavoro<sup>22</sup>.

Ed anche in giurisprudenza, del resto, si attribuisce alla retribuzione o, meglio ancora, alle modalità di erogazione della stessa, il carattere di semplice “indizio” di subordinazione, dotato di attitudine qualificatoria assai limitata e parziale e, comunque, da valutarsi sempre unitamente ad altri criteri.

La generale tendenza a svalutare la controprestazione in ambito qualificatorio si spiega agevolmente. Al fine di distinguere il lavoro autonomo da quello subordinato, come è noto, gli studiosi si affidano ad un preciso tratto distintivo: il vincolo della subordinazione.

Tale requisito, tuttavia, è stato generalmente ritenuto connotazione del modo di essere dell'attività lavorativa dedotta in contratto, non già della condizione soggettiva del prestatore di lavoro. Ecco, allora, che l'attenzione del giuslavorista si appunta sull'obbligazione lavorativa e sulla subordinazione, intesa, appunto, come attributo di questa.

Muovendo, invece, dal diverso approccio secondo il quale la subordinazione, quale tratto che distingue il lavoro autonomo da quello subordinato, qualifichi non già l'attività lavorativa, ma la peculiare condizione soggettiva di chi lavora, si deve ammettere che anche la controprestazione potrebbe assumere una qualche rilevanza a fini qualificatori<sup>23</sup>.

Il che, peraltro, non significa affermare che la retribuzione sia un indice di subordinazione, quanto piuttosto che dalla sua nozione è possibile ricavare una conferma, sia pure implicita, all'idea che nel rapporto di lavoro subordinato, e soltanto in questo, il coinvolgimento di chi presta l'attività lavorativa non sia limitato alla dimensione tecnico-funzionale dell'adempimento, giacché anche l'obbligazione del creditore della prestazione contiene in sé un elemento, che prescinde dalla logica dello scambio per commisurarsi, invece, direttamente alle istanze di vita della persona che lavora.

22 Esula dai fini della presente indagine approfondire il tema della distinzione tra lavoro autonomo e subordinato, nonché quello della qualificazione dei rapporti di lavoro, per uno studio specifico mi sia consentito rinviare a R. SCIOTTI, *La subordinazione come fattispecie unitaria complessa*, Torino, 2014; nonché a R. SCIOTTI, *Il diritto dei “lavori” tra estensione e progressività delle tutele*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 1, 3, 2014, 779 ss.

23 R. SCIOTTI, *La subordinazione come fattispecie unitaria complessa*, cit., spec., 182 ss.

La tendenza assolutamente maggioritaria tra gli studiosi è quella di considerare il corrispettivo come elemento non qualificante del lavoro subordinato e ciò essenzialmente a causa della natura, per così dire, neutra del danaro. In altri termini, la prestazione avente ad oggetto il pagamento di una somma pecuniaria non sarebbe ritenuta in grado di distinguere e neppure di caratterizzare il tipo legale.

L'esigenza di prendere in considerazione a fini discretivi anche la controprestazione ed i suoi elementi qualificanti, però, non è del tutto priva di riscontri in dottrina<sup>24</sup>.

È nota, al riguardo, infatti, la costruzione teorica secondo la quale in nessun altro contratto di scambio così chiaramente come in quello di lavoro subordinato né l'una, né l'altra prestazione possono dirsi amorfie rispetto alla caratterizzazione del tipo, sicché, ai fini della costruzione della fattispecie generale astratta, sarebbe necessario considerare i connotati che individuano ambedue le prestazioni in concorso tra di loro<sup>25</sup>. Stando all'opinione considerata, il corrispettivo, a prescindere dalla sua natura (anche monetaria), assumerebbe funzione distintiva ogniqualvolta le particolari modalità di computo e/o della sua corresponsione siano fissate rigidamente con riferimento ad un particolare tipo<sup>26</sup>.

Tale affermazione non può essere condivisa sotto il profilo che assegna alla retribuzione il ruolo di tratto distintivo della fattispecie. Vero è, però, che nel lavoro subordinato il compenso, pur potendo abbracciare prestazioni diverse da quelle in denaro ed assumendo modalità di erogazione differenti da caso a caso, è sempre qualificato da alcune caratteristiche precise.

La retribuzione proporzionata, così, quale diretta misura della dimensione tecnico-funzionale dell'adempimento, costituisce la controprestazione in senso stretto dell'attività di lavoro oggettivamente intesa. Sotto questo profilo la stessa può dirsi "neutra", nel senso che il diritto ad una retribuzione proporzionata, prescindendo da qualunque criterio soggettivo, prescinde, di per sé, dalla circostanza che colui che svolge l'attività di lavoro sia assoggettato oppure no ad un vincolo di subordinazione. Anche nel lavoro autonomo, del resto, all'art. 2225 c.c. il corrispettivo è calcolato in base "al risultato ottenuto e al lavoro normalmente necessario per ottenerlo", facendo, dunque, pur sempre riferimento alla quantità e alla qualità del lavoro.

24 Sul valore, nell'individuazione del tipo, della prestazione di somme di danaro v. A. CATAUDELLA, *La donazione mista*, Milano, 1970, 55 ss., il quale osserva invece, che, laddove lo schema tipico richieda un corrispettivo in danaro, la prestazione in danaro concorre con l'altra a caratterizzare il tipo. Cfr. anche, G. DE NOVA, *Il tipo contrattuale*, Padova, 1974, 72 ss.

25 Così, R. PESSI, *Spunti per una riflessione sulla fattispecie lavoro subordinato*, in *Dir. Lav.*, 1988, I, 531. Cfr. altresì, R. PESSI, *Contributo allo studio della fattispecie lavoro subordinato*, Milano, 1989, spec. 102 ss. Per un approfondito esame critico A. CATAUDELLA, *Recensione a R. PESSI, Contributo allo studio della fattispecie lavoro subordinato*, in *Dir. Lav.*, I, 1990, 484 ss.

26 R. PESSI, *Contributo allo studio della fattispecie lavoro subordinato*, cit., 105 ss. (ma v. anche R. PESSI, *Spunti per una riflessione sulla fattispecie lavoro subordinato*, cit., 528-529).

L'esistenza di una previsione normativa che assegna alla controprestazione una specifica funzione di tutela delle esigenze di dignità e di libertà del prestatore di lavoro e della sua famiglia, invece, costituisce il riconoscimento esplicito di un coinvolgimento della persona che lavora in modo subordinato ulteriore rispetto a quello necessitato da esigenze meramente strumentali dell'attività.

La peculiare connotazione della sufficienza, attribuita dal dettato costituzionale alla retribuzione del lavoratore subordinato, che il costituente vuole garantita “in ogni caso”, conferma la presenza, tra gli elementi che concorrono all'individuazione della fattispecie, di un elemento assente in ogni altro contratto a prestazioni corrispettive: l'implicazione personale del debitore della prestazione, assoggettato per questo ad un vincolo, quello di subordinazione, che lo pone “alle dipendenze”, oltre che “sotto la direzione”, del creditore (art. 2094 c.c.).

Deve escludersi, però, che la retribuzione sufficiente possa annoverarsi tra i connotati che distinguono il tipo lavoro subordinato da quello autonomo ed assunta, pertanto, ad indice di subordinazione.

Un rapporto di lavoro non può qualificarsi come subordinato in base alla circostanza che ad esso l'ordinamento attribuisca una specifica tutela, giacché ciò significherebbe confondere la fattispecie con i suoi effetti.

La retribuzione sufficiente, così, non è un attributo che caratterizza in senso tipico la subordinazione, vale a dire, la condizione soggettiva nella quale versa il debitore della prestazione, bensì un tratto di disciplina e, dunque, un mero effetto del contratto di lavoro subordinato, che non assurge a criterio distintivo della fattispecie.

## **5. L'ambito di applicazione dell'art. 36 Cost. e l'estensione delle tutele al lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni ex art. 35 Cost.**

Quanto all'ambito di efficacia dell'art. 36 Cost., 1° comma, se, per le ragioni fin qui esposte, la norma ha trovato sicura applicazione per tutti i rapporti di lavoro subordinato (anche di pubblico impiego) a prescindere da modi e tempi di attuazione della prestazione, non altrimenti può dirsi, invece, per quel che riguarda il lavoro autonomo<sup>27</sup>.

A quest'ultimo riguardo tra dottrina e giurisprudenza si registra un profondo contrasto per quanto concerne, in particolare, i rapporti di lavoro parasubordinato. La dottrina si è prevalentemente espressa in favore dell'estensione dei principi costituzionali in materia di retribuzione anche a questa circoscritta area dell'autonomia, facendo leva sulla considerazione che vi ricorrono gli stessi presupposti di dipendenza socioeconomica e tecnico-funzionale, nonché di disparità di forza

27 C. GARBUIO, *L'estensione dell'art. 36 Cost. al lavoro autonomo: tra chiusure giurisprudenziali e aperture legislative*, in *Labour & Law Issues*, Vol. 8, n. 1, 2022, 2 ss.

contrattuale, che giustificano la garanzia al lavoratore subordinato di una retribuzione minima<sup>28</sup>.

Nella giurisprudenza, invece, tranne isolate eccezioni<sup>29</sup>, l'orientamento costante ed univoco è stato nel senso della disapplicazione della norma<sup>30</sup>.

Con una interpretazione assurda a principio di diritto uniforme, tanto i giudici di merito, quanto quelli di legittimità, infatti, da tempo sostengono espressamente che la retribuzione proporzionata e sufficiente concerne in modo esclusivo il lavoro subordinato, non potendo essere invocata nell'ipotesi di compenso per prestazioni lavorative, autonome, ancorché rese, con carattere di continuità e coordinazione, nell'ambito di un rapporto di collaborazione, assimilabile a quelle svolte in regime di subordinazione<sup>31</sup>.

L'estensione dell'art. 36 Cost. al lavoro autonomo, peraltro, è considerata problematica anche dalla stessa Corte Costituzionale, che lo ha ritenuto applicabile, in tutto o in parte, al lavoro non subordinato, solo ove esista una specifica previsione legale che faccia esplicito riferimento alla norma costituzionale<sup>32</sup>.

Il diritto a ricevere un compenso proporzionato alla quantità e qualità del lavoro rimane così confinato in via esclusiva all'area della subordinazione, mentre, per fattispecie di natura diversa, un intervento del giudice per la determinazione del compenso è ammesso ove espressamente previsto da specifiche disposizioni legislative<sup>33</sup>. L'espansione di un modello economico, qual è quello attuale, fondato su prestazioni sempre meno stabili e continuative, ed in forza del quale sempre più rapporti lavorativi di nuova generazione risultano difficilmente riconducibili alle categorie tradizionali, determina una crescente incertezza in merito alle tutele, retributive e non, che spettano ai lavoratori.

28 In tal senso, tra gli altri, P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della Costituzione*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, I, 739; A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro, Il rapporto di lavoro*, II, Torino, 2021, 28 ss.

29 Agli inizi degli anni '80, invero, alcune sporadiche pronunce di merito si erano espresse nel senso della incoerenza di una esclusione dell'art. 36 Cost. per il lavoro autonomo parasubordinato (così, Pret. Napoli, 19 aprile 1985, in *Riv. Giur. Lav.*, 1987, 462; Pret. Cagliari 17 aprile 1982, in *Foro It.*, 1984, I, 879).

30 Cfr., Cass. 17 aprile 1984, n. 2491, in *Giust. Civ. Rep.*, 1984, *Lavoro (controversie)*, 106; Cass. S.U. 16 gennaio 1986, n. 224, in *Foro It.*, 1986, I, 1573; Cass. 9 marzo 1989, n. 1245, in *Foro It.*, 1989, I, 1480; Cass. 27 aprile 1990, n. 3532, in *Mass. Giur. Lav.*, 1990, suppl., 85; Cass. 26 luglio 1990, n. 7543, in *Foro It.*, 1990, 7; Cass. 11 maggio 1991, n. 52911, in *Foro It.*, 1991, 5; Cass. 13 aprile 1995, n. 4221, in *Foro It.*, 1995, 823; Cass. 21 gennaio 1998, n. 531, in *Foro It.*, 1998, 119; Cass. 21 ottobre 2000, n. 13941, in *Mass. Giur. It.*, 2000; Cass. 22 agosto 2001, n. 11210, in *Mass. Giust. Civ.*, 2001, 1612; Cass. 11 novembre 2002, n. 15840, in *Guida Dir.*, 2003, 9, 62; Cass. 25 ottobre 2003, n. 16059, in *Arch. Civ.*, 2004, 929; Cass. 23 marzo 2004, n. 5807, in *Mass. Giur. Lav.*, 2004, 541; Cass. 3 dicembre 2008, n. 28718; Cass. 20 luglio 2007, n. 16134, in *Mass. Giust. Civ.*, 2007, 7; Cass. 5 ottobre 2009, n. 21235, in *Mass. Giust. Civ.*, 2009, 10; Cass. 17 ottobre 2011, in *Riv. Crit. Dir. Lav.*, 2012, 197.

31 Così Cass. 21 ottobre 2000, n. 13941, preceduta da Cass., S.U. 27 aprile 1990, n. 3532; in senso conforme, successivamente, Cass. 25 ottobre 2003, n. 16059; Cass. 18 dicembre 2003, n. 19435; Cass. 23 aprile 2004, n. 5807.

32 Cfr. Corte Cost. 23 giugno 1964, n. 75; Corte Cost. 25 maggio 1970, n. 75, in *Foro It.*, 1989, I, 2090; C. Cost., 29 marzo 1980, n. 36; Corte Cost. 29 marzo 1993, n. 121, in *Foro It.*, 1993, I 2432.

33 Cfr. Cass. 1° settembre 2004, n.17564.

Le prospettazioni scientifiche in tema di distinzione tra lavoro autonomo e subordinato, com'è noto, già da tempo sembrano spingere sempre più verso una rivisitazione delle posizioni acquisite in questa materia, estendendo, oltre alle garanzie processuali, anche quelle previste per il trattamento economico dei lavoratori subordinati, al lavoro autonomo.

Anche il nostro legislatore ha mostrato via via nel tempo una progressiva tendenza ad attenuare, sul piano degli effetti, la contrapposizione tra il lavoro subordinato e quello autonomo, per così dire debole, stabilendo una sorta di comunanza di disciplina tra le due fattispecie, consentendo l'accesso ai diritti della persona anche ai prestatori d'opera non subordinati<sup>34</sup>.

Tutti i rapporti aventi ad oggetto l'impegno lavorativo, invero, finiscono per coinvolgere, sempre, con l'immissione della persona del prestatore in un organizzazione tecnica ed umana predisposta da altri, aspetti essenziali della sua esistenza. Il bisogno di protezione della libertà e della dignità umana, così, non può ritenersi prerogativa esclusiva del lavoratore dipendente, ma potrebbe trovare, sia pure con graduazioni ed intensità diverse, adeguato riconoscimento anche in aree che, originariamente, ne siano state escluse<sup>35</sup>.

Il legislatore del 1942, all'art. 2060 c.c. afferma che "il lavoro è tutelato in tutte le sue forme organizzative ed esecutive, intellettuali e manuali".

Se, dunque, il "lavoro" in sé, senza aggettivazione alcuna, e qualificato dal suo carattere ampio e multiforme è espressamente ritenuto meritevole di tutela, il diritto del lavoro, stando all'impostazione del nostro Codice civile, dovrebbe trovare applicazione, sia pure in misura diversa, nei confronti di tutti coloro che, in vario modo, esplicano un'attività lavorativa<sup>36</sup>.

Ulteriore conferma della necessità di riconoscere al lavoro, espressa tutela in relazione alla sua varia ed estesa natura si ritrova anche nel dettato costituzionale e precisamente all'art. 35 Cost., nella previsione secondo la quale "la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni", che rafforza il principio già sancito dal legislatore del '42<sup>37</sup>.

Dobbiamo ritenere, allora, che tanto il legislatore del '42, prima, quanto il Costituente del '48, poi, abbiano voluto evitare che qualsivoglia processo di ridefinizione formale delle attività lavorative potesse determinare un regresso in termini di rispetto della dignità di chi impegna la propria persona nel lavoro, inve-

34 Cfr. *Infra* § paragrafo 10.

35 In tal senso G. GIUGNI, *Diritto del lavoro (voce per un'enciclopedia)*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1979, 11 ss.; T. TREU, *Diritto del lavoro (voce per il Digesto 2000)*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1987, 723 ss.

36 Sul carattere omnicomprensivo dell'accezione di lavoro accolta dall'art. 2060 c.c. il consenso può dirsi unanime in dottrina. In proposito T. TREU, *Art. 35 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, I, 1 ss.; L. RIVA SANSEVERINO, *Art. 2060 c.c.*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA), *Commentario del Codice civile*, cit., 4 ss.

37 M.S. GIANNINI, *La rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1949, I, 1 ss.; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1954, I, 149 ss.; U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata*, cit., 57 ss.; R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella costituzione italiana*, Milano, 1978, 19 ss.

stendo, per questo, qualcosa della propria esistenza ed abbiano voluto scongiurare che il lavoro, in tutte le sue forme, anche non subordinate, potesse essere considerato una merce particolare, ma pur sempre una merce<sup>38</sup>.

Parte della dottrina, così, ritiene che ricondurre l'autonomia a forma ed applicazione del lavoro di cui all'art. 35 Cost. impone di riconsiderare sotto nuova luce le norme costituzionali e dunque anche l'interpretazione dell'art. 36 Cost. come non più limitata alla subordinazione, a patto di relegare i principi di libertà e dignità ad un'unica porzione di lavoro, escludendone tutte le altre<sup>39</sup>.

Nella estensione delle tutele a tutte le forme di lavoro si potrebbero ravvisare i tratti essenziali di un diritto comune a tutte le attività lavorative prestate in condizioni di inferiorità economica, probabilmente destinato a diventare il successivo approdo evolutivo di questo ramo del diritto.

È necessario, però, che tale estensione sia accompagnata da alcune cautele, soprattutto nei casi in cui una differente regolamentazione risponda ad una diversa considerazione da parte dell'ordinamento della condizione di debolezza e di inferiorità della persona umana implicata nell'attività di lavoro nell'una e nell'altra categoria.

Ciò è particolarmente vero proprio per quanto riguarda i precetti costituzionali in materia di retribuzione, per i quali una automatica estensione al lavoro autonomo deve ritenersi contraria alla *ratio* della norma stessa.

Il legislatore del '42 esprime una specifica preferenza, in termini di tutela e di garanzie, verso un particolare modo di essere lavoratore. L'art. 2094 c.c. è, infatti, il presupposto per il riconoscimento, nei riguardi dei soli lavoratori subordinati, di apparati di protezione relevantissimi.

Nel concetto di retribuzione che si ricava dall'art. 36 Cost., dunque, confluisce una funzione del tutto peculiare tendente a bilanciare lo squilibrio connaturato alla condizione soggettiva di debolezza e di bisogno del lavoratore, che nel lavoro trova l'unica fonte di "sostentamento" per sé e per la sua famiglia, identificata dal vincolo giuridico della subordinazione.

Quello collegato "ad un'esistenza libera e dignitosa" è il più importante diritto riconosciuto alla persona che lavora subordinatamente. Un'analogia prerogativa non si trova, per converso, nel lavoro autonomo. L'art. 2225 c.c., infatti, collega la determinazione del compenso, semplicemente, "al risultato ottenuto e al lavoro normalmente necessario per ottenerlo", esprimendo in tal modo una valuta-

38 Se, dunque, "il lavoro che dà nome ad un ramo del diritto, nella prospettiva così segnata, è dunque, in principio quello subordinato", "verso il lavoro autonomo sussiste, tuttavia, una sorta di apertura o disponibilità, sicché all'originaria assenza di ragioni che impongano una disciplina speciale può far seguito l'emergere di queste con riferimento ai casi in cui anch'esso è prevalentemente personale e come tale, oggetto di un impegno di tutela enunciato nello stesso contesto" (così M. DELL'OLIO, *L'evoluzione della subordinazione nell'esperienza italiana*, in A.A.V.V., *Le trasformazioni del lavoro. La crisi della subordinazione e l'avvento di nuove forme di lavoro*, cit., 23).

39 In tal senso, C. GARBUIO, *L'estensione dell'art. 36 Cost. al lavoro autonomo: tra chiusure giurisprudenziali e aperture legislative*, cit., 5.

zione del corrispettivo della prestazione lavorativa autonoma in termini di mera proporzionalità.

Si deve convenire, allora, che nel lavoro subordinato al corrispettivo della prestazione del lavoratore è attribuita una finalità ulteriore non ravvisabile negli altri contratti di scambio, ed in special modo, in quelli di lavoro autonomo, che incide, vistosamente, sulla sua funzione, caratterizzandola, sicché dovrebbe escludersi una automatica applicazione di tale nozione a categorie ad essa estranee.

## 6. Il più generale concetto di "adeguatezza" della retribuzione adottato in ambito giurisprudenziale

Se la Costituzione demanda all'intervento del legislatore l'attuazione del principio della retribuzione minima sufficiente, come si è detto, una specifica disciplina che determini i minimi salariali manca.

È, allora, all'esperienza maturata in ambito giurisprudenziale che occorre fare riferimento per individuare se ed in quale misura i precetti direttamente vincolanti dell'art. 36 Cost. abbiano trovato concreta attuazione.

La più significativa applicazione dei principi costituzionali operata dai giudici in tema di retribuzione, com'è noto, si basa sull'immediata precettività dell'art. 36 Cost, 1° comma, in combinato disposto con l'art. 2099 c.c., 2° comma, nel quale si prevede che, in mancanza di una determinazione convenzionale (collettiva o individuale) della retribuzione, questa sia fissata dal giudice (art. 2099 c.c., 2° comma).

La giurisprudenza, con una discutibile (e, invero, discussa) interpretazione estensiva della norma codicistica, ha ammesso l'esercizio del potere di determinazione della retribuzione da parte del giudice non solo nel caso in cui non esista una clausola contrattuale (per mancanza di accordo), come espressamente previsto, ma anche nel caso in cui la clausola esista, ma debba ritenersi nulla per contrasto con l'art. 36 Cost.<sup>40</sup>.

La forzatura nell'interpretazione dell'art. 2099 c.c., 2° comma sembrerebbe rispondere all'intento di accomunare, se non dal punto di vista strettamente teorico, quanto meno sotto il profilo pratico, situazioni giuridiche (nullità ed inesistenza) che di fatto pongono esigenze di normazione del tutto analoghe. L'equiparazione tra nullità ed inesistenza, tuttavia, non trova giustificazione nella lettera e nemmeno nella *ratio* della norma.

Dalla precettività dell'art. 36 Cost. discende *ex se* il diritto del lavoratore a vedersi riconosciuta, *ope iudicis*, la giusta retribuzione.

<sup>40</sup> L'interpretazione può farsi risalire ad una sentenza della Corte d'appello dell'Aquila. Cfr. Corte App. L'Aquila, 20 ottobre 1950, in *Riv. Giur. Lav.*, 1951, II, 1.

Benché il giudizio di adeguatezza del trattamento economico complessivo concordato a livello individuale ai sensi della norma costituzionale dovrebbe essere fondato su criteri equitativi, che prescindono dall'osservanza di criteri predeterminati, un esame della giurisprudenza in materia mostra invece che il principale parametro di riferimento al fine di stabilire la congruità della retribuzione è costituito dai minimi retributivi fissati dalla contrattazione collettiva, rafforzando così la essenziale funzione di questi ultimi, tradizionalmente definita "tariffaria", di stabilire la misura (minima) del compenso per la prestazione dovuta<sup>41</sup>.

All'origine dell'opzione giurisprudenziale indicata, com'è noto, si pone evidentemente la volontà politica di supplire alla mancata attuazione dell'art. 39 Cost., e di trovare una soluzione, sia pure in forma parziale ed indiretta (per la sola parte economica ed in sede giudiziaria), al problema di estendere l'efficacia soggettiva del contratto collettivo, oltre il necessario consenso delle parti che è, poi, presupposto essenziale per la sua vincolatività.

Se, infatti, il contratto collettivo, per la parte normativa, com'è noto, vincola di per sé gli iscritti alle associazioni sindacali stipulanti o sul presupposto di un atto, anche tacito, di ricezione volontaria nel contratto individuale, per ciò che attiene alle clausole retributive, invece, attraverso l'intervento del giudice che "sostituisce" il precetto dell'art. 36 Cost. all'autonomia privata il contratto collettivo spiega i suoi effetti anche oltre la cerchia degli iscritti.

Ne deriva che un lavoratore non aderente ad una organizzazione sindacale (o alle dipendenze di un datore di lavoro non iscritto), che, contrattualmente, non potrebbe invocare in giudizio l'applicazione delle clausole retributive del contratto collettivo, in forza del dettato costituzionale può domandare al giudice che il datore di lavoro venga condannato al pagamento della differenza tra la retribuzione percepita, inferiore ai minimi contrattuali, e quella prevista da questi ultimi.

Al fine di individuare se ed in quale misura il precetto direttamente vincolante dell'art. 36 Cost. relativo alla sufficienza della retribuzione abbia trovato concreta attuazione, peraltro, dall'esame dell'orientamento prevalentemente adottato, emerge in tutta evidenza come la giurisprudenza ordinaria, nell'applicare il dettato costituzionale al singolo rapporto di lavoro, abbia operato un uso sostanzialmente indistinto dei due principi contenuti nella norma, riconducendo entrambi ad un generale concetto di "adeguatezza" della retribuzione<sup>42</sup>.

A ben vedere, infatti, solo il primo dei requisiti indicati, quello della proporzionalità, costituisce un effettivo punto di riferimento per i giudici nella determinazione della giusta retribuzione, mentre, quello della sufficienza, invece, al di là dell'omaggio all'espressione, contenuta nelle massime e nelle motivazioni delle sentenze, non sembra aver trovato alcun riscontro in concreto.

41 Cfr. A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro, Il rapporto di lavoro*, II, cit., 347 ss.

42 L. ZOPPOLI, *L'articolo 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Napoli 1994, I, 127.

Tale indirizzo, si è progressivamente consolidato fino a formare una vera e propria area di diritto vivente, finendo per ritenere conforme, indistintamente ad ambedue i requisiti della proporzionalità e della sufficienza, la retribuzione equivalente a quella prevista dai contratti collettivi applicabili alla categoria o al settore produttivo cui appartiene il prestatore di lavoro, o, infine, in assenza di questi, a quella prevista per categorie affini<sup>43</sup>.

## 7. Il minimo salariale negoziato nell'apprezzamento equitativo del giusto compenso da parte dei giudici

Se in sede giudiziaria i minimi contrattuali costituiscono un fondamentale punto di riferimento nella determinazione della congruità del compenso retributivo, al riguardo, tuttavia, l'esperienza giurisprudenziale sembra essersi sviluppata secondo direttrici diverse.

Un orientamento del tutto minoritario, oltre ad identificare espressamente la congruità della retribuzione in termini di stretta proporzionalità, considera le tariffe collettive sempre obbligatorie e vincolanti, escludendo qualunque ulteriore rilievo (specialmente in relazione alla realtà socioeconomica in cui la prestazione è resa). Secondo questa impostazione, la contrattazione collettiva è ritenuta espressione del più equo contemperamento tra le esigenze dei lavoratori e dei datori di lavoro, tanto da realizzare un'estensione in forma indiretta dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi, sia pure limitatamente alle clausole retributive, anche in favore del lavoratore non iscritto all'organizzazione stipulante l'accordo collettivo<sup>44</sup>.

Un secondo orientamento, invece, è quello che distingue l'ipotesi in cui il datore di lavoro è iscritto ad un sindacato che abbia stipulato un contratto collettivo (che il giudice è tenuto direttamente ad applicare); da quella in cui, non aderendo il datore di lavoro ad alcuna associazione stipulante, il giudice potrà (facoltativamente), seguire i parametri contrattuali della stessa categoria o di categorie affini, o che si riferiscono a posizioni comparabili a quella per cui si ricorre dinanzi al giudice, oppure discostarsene, anche fissando una retribuzione inferiore a quella minima (a condizione, però, che ne indichi i motivi).

Ai fini della determinazione della retribuzione spettante al lavoratore a norma dell'art. 36 Cost., però, l'orientamento divenuto di gran lunga prevalente, è quello secondo il quale il riferimento alla disciplina collettiva rappresenta una semplice facoltà e non un obbligo del giudice, il quale può fondare la sua decisione su criteri diversi<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> In tal senso A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro, Il rapporto di lavoro*, II, cit., 347.

<sup>44</sup> Cfr. tra le altre Pret. Milano del 21 dicembre 1992, in *Orient. Giur. Lav.*, 1993, 110 e Cass., n. 2049 del 1982, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1982, II, 60.

<sup>45</sup> Per l'affermazione che il giudice ha sempre la facoltà di discostarsi dai minimi tabellari anche in senso peggiorativo, fra tante, Cass. 25 febbraio 1994, n. 1903, in *Riv. Gir. Lav.*, 1994, II, 408.

Le tariffe retributive contrattuali, così, sono generalmente ritenute assicurare ancora presuntivamente la corrispondenza della retribuzione al precetto costituzionale, benché non vi sia un vincolo cogente per il giudice di rifarsi al canone definito dall'autonomia collettiva.

Questo indirizzo giurisprudenziale muove dall'idea che la retribuzione fissata nei contratti collettivi non possa ritenersi un parametro sempre affidabile, giacché in molti casi, anche nella negoziazione collettiva, i rapporti di forza potrebbero essere sbilanciati a favore della parte che riesca ad imporre all'altra condizioni economiche che prescindono da quelle reali del mercato.

Se nel determinare la giusta retribuzione è prevalentemente ammesso che il giudice possa discostarsi dalle tariffe retributive contenute nei contratti collettivi, riconoscendo al lavoratore una retribuzione anche inferiore rispetto a questi ultimi, ciò tuttavia richiede, per consolidato orientamento giurisprudenziale, l'indicazione specifica da parte del giudice, in sede di motivazione, delle ragioni che sorreggono la diversa misura della retribuzione ritenuta conforme ai criteri posti all'art. 36 Cost., non essendo al riguardo ammesso un generico riferimento al concetto di equità<sup>46</sup>.

Tra le principali ragioni addotte per giustificare una riduzione delle tariffe collettive vi è il riferimento alla particolarità della situazione economica e sociale del luogo in cui il lavoro è prestato, e, dunque, più in generale, alla rispondenza alle reali condizioni del mercato<sup>47</sup>.

Come da zona a zona del nostro Paese varia, considerevolmente, il costo dei beni e dei servizi che sono necessari per vivere, così, si ritiene che anche il valore della forza lavoro debba valutarsi differentemente.

La motivazione può altresì riferirsi alla considerazione del costo della vita in una determinata zona, sempre che il giudice "utilizzi dati statistici ufficiali per valutare il potere di acquisto della moneta"<sup>48</sup>.

Anche il 1° comma dell'art. 2099 c.c., del resto, nella parte in cui stabilisce che "la retribuzione deve essere corrisposta... con le modalità e nei termini in uso nel luogo in cui il lavoro viene eseguito", rimanda in una qualche misura al dato geografico nella valutazione dell'entità del compenso.

Esiste un indirizzo della dottrina, sostenuto anche da una parte della giurisprudenza, secondo il quale, invece, una determinazione della retribuzione fondata sulle particolari condizioni di depressione socio-economica del territorio in cui

<sup>46</sup> Per l'affermazione esplicita che se il giudice, "al fine di determinare la giusta retribuzione, intende discostarsi dalla norma collettiva, ha l'onere di fornire opportuna motivazione" cfr., tra tante, Cass. 18 marzo 2004, n. 5519; Cass. 10 febbraio 2005, n. 2672; Cass. 2 agosto 2018, n. 20452.

<sup>47</sup> Alcune decisioni, così, ad esempio, per discostarsi dalle disposizioni dei contratti collettivi nazionali, fanno riferimento alle condizioni locali del mercato del lavoro ed al costo della vita (cfr. Cass. 26 luglio 2001, n. 10260; Cass. 15 novembre 2001, n. 14211; Cass. 9 agosto 1996, n. 7383; Cass. 28 agosto 2004, n. 17250).

<sup>48</sup> Così, Cass. 26 luglio 2001, n. 10260, *Riv. It. Dir. Lav.*, 2002, II, 299, con nota di F. STOLFA, *La retribuzione minima ex art. 36 Cost. e i limiti (sempre più evidenti) della suppletiva giurisprudenziale*.

viene effettuata la prestazione sarebbe in contrasto con il precetto costituzionale, atteso che questo è finalizzato ad impedire qualsiasi forma di sfruttamento del lavoratore, reso possibile, invece, proprio dalle condizioni depresse di mercato del luogo in cui la prestazione si svolge. Nel timore di riproporre le c.d. “gabbie salariali”, perciò, questo orientamento resta più sensibile al divieto di scostamenti giustificati con il richiamo alle condizioni del mercato del lavoro relative al luogo in cui la prestazione viene effettuata<sup>49</sup>.

In proposito, tuttavia, sembra opportuno ricordare come il legislatore, al fine di favorire l'emersione del lavoro sommerso al centro-sud, sia stato di altro avviso, ritenendo invece di promuovere, attraverso la concessione di sgravi contributivi, la conclusione dei c.d. “contratti di riallineamento retributivo”<sup>50</sup>. In tal modo la contrattazione collettiva è stata sostanzialmente legittimata a fissare, a parità di settore produttivo, dei salari diversi e dunque anche inferiori nelle varie aree geografiche del Paese.

In qualche caso la giurisprudenza motiva altresì lo scostamento dai parametri tariffari previsti nei contratti collettivi facendo riferimento ad ulteriori fattori, come le modeste dimensioni dell'impresa, il carattere artigianale di questa o la crisi del settore.

Al fine di valutare la conformità dell'emolumento ai criteri della Carta Costituzionale, i giudici, ancora, attingono in alcuni casi alla situazione personale e/o familiare del lavoratore<sup>51</sup>.

Occorre precisare però che quando la giurisprudenza decide di assumere come parametro, anche solo orientativo, dell'adeguatezza della retribuzione le determinazioni contenute nei contratti collettivi, si limita costantemente a considerare la c.d. retribuzione (o paga) base, escludendo invece gli scatti di anzianità, le mensilità aggiuntive, i premi di produzione, le maggiorazioni e le altre indennità e, più in generale, tutti gli emolumenti collegati a particolari caratteristiche della prestazione ovvero a particolari qualità individuali del dipendente<sup>52</sup>.

I minimi retributivi fissati dall'autonomia collettiva, del resto, non tengono conto della condizione personale e familiare del lavoratore. A tale scopo, infatti, soccorrono istituti differenti che dovrebbero sopperire ai bisogni aggiuntivi del lavoratore che abbia a proprio carico dei congiunti.

La soluzione pragmatica che identifica il diritto alla “giusta retribuzione” sancito dall'art. 36 Cost. quasi esclusivamente come diritto alla retribuzione base stabi-

49 Cass. 26 marzo 1998, n. 3218, in *Foro It.*, 1998, I, 3227; Cass. 28 agosto 2004, n. 17250, in *Dir. Lav.*, 2005, 208.

50 Cfr. l'art. 5 della l. 28 novembre 1996, n. 608, integrato dall'art. 23 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e successive modifiche, che prevede la possibilità di riallineare gradualmente i trattamenti economici corrisposti ai dipendenti delle aziende che aderiscano volontariamente al programma di riallineamento, a quelli previsti dal contratto collettivo nazionale, stabilendo, altresì il periodo massimo entro cui deve realizzarsi il riallineamento.

51 Cass. 9 aprile 1996, n. 7383 in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1997, II, 481.

52 V., tra le tante, Cass., 20 settembre 2007, 19467; Cass., 29 marzo 2010, n. 7528; Cass., 31 gennaio 2012, n. 1415; Cass., 4 dicembre 2013, n. 27138; Cass., 2 agosto 2018, n. 20452, Cass., 20 gennaio 2021, n. 944.

lita dalla contrattazione collettiva, senza comprendere altre voci retributive aggiuntive, pure contenute nel contratto collettivo preso come riferimento, si spiega in ragione del fatto che, assumere il contratto collettivo nella sua interezza, significherebbe attribuirgli una efficacia *erga omnes* che non gli appartiene<sup>53</sup>.

## 8. I destinatari dei contenuti precettivi dell'art. 36 Cost.

La diversità della logica sottesa alla norma costituzionale in commento per la parte che attribuisce al lavoratore una retribuzione che sia al tempo stesso proporzionata e sufficiente finisce per assumere primario rilievo al fine di stabilire chi sia tenuto, in concreto, a garantire la misura del giusto compenso, nell'una e nell'altra delle accezioni menzionate, specie nell'ipotesi ricorrente in cui il prestatore di lavoro si rivolga al giudice lamentando che la retribuzione sia stata determinata in violazione dell'art. 36 Cost.

Al fine di coniugare due principi, potenzialmente in contrasto tra di loro, ma, per altro verso, inscindibilmente connessi, così, una interpretazione coerente dell'art. 36 Cost. porta ad individuare quali destinatari del precetto costituzionale due soggetti distinti<sup>54</sup>.

L'equivalenza alla qualità e quantità del lavoro, stando a questa opinione, è un criterio oggettivo che avvalorata l'idea della corrispettività tra prestazione e controprestazione del contratto di lavoro espressamente sancita dall'art. 2094 c.c., sicché il soggetto sul quale, in concreto, dovrebbe gravare il dovere di garantire e realizzare la piena corrispettività non sarebbe altri che il datore di lavoro.

Diversamente, invece, l'obbligo di assicurare la sufficienza della retribuzione, che prescinde dal tipo di attività e si rapporta ai bisogni soggettivi individuali e familiari del lavoratore, sarebbe rivolto piuttosto allo Stato, che, tra le sue funzioni, annovera anche quella di sostegno del reddito di chi dal lavoro dipenda per le proprie esigenze di vita.

Tanto in presenza, quanto in assenza di una retribuzione, com'è noto, lo Stato fornisce al prestatore di lavoro in funzione sostitutiva o integrativa ulteriori fonti reddituali<sup>55</sup>.

Tali istituti possono qualificarsi, invero, come retributivi, non già nel senso di corrispettivi, in quanto non sono resi a fronte di una prestazione e non sono erogati dal datore di lavoro (che ne anticipa solo il pagamento per conto dell'Ente previdenziale), ma traducendosi nell'offerta al prestatore di una fonte economica

53 P. ICHINO, *La nozione di "giusta retribuzione" nell'art. 36 della Costituzione*, cit., 719 ss.

54 Così, S. HERNANDEZ, *Principi costituzionali in tema di retribuzione*, cit., 153 ss.

55 Nel tempo sono state apprestate diverse misure sociali di natura assistenziale, come ad esempio, l'assegno per il nucleo familiare, le prestazioni previste in caso di cassa integrazione guadagni, di lavori socialmente utili o di contratti di solidarietà (interna), nonché le erogazioni previste in caso di sospensione del rapporto di lavoro per impossibilità della prestazione (art. 2110 c.c.), che si pongono proprio nella prospettiva indicata.

di sostentamento, costituiscono una sorta di salario familiare, che pare rispondere proprio alla logica sottesa alla nozione di sufficienza della retribuzione nel senso accennato.

Tale prospettazione non contrasta con la natura precettiva della norma costituzionale che attribuisce immediatamente al lavoratore il diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, ma impone di operare, nell’una e nell’altra delle accezioni menzionate, una differenziazione quanto alla esigibilità di tale diritto.

## 9. L’assenza nel quadro normativo italiano di una legge a carattere generale sui minimi salariali: resistenze sindacali e criticità economiche

A chi lamenti di percepire o aver percepito una retribuzione insufficiente ed inadeguata la via offerta dal nostro ordinamento tuttora, è quella di intentare un giudizio *ex art. 36 Cost.* avanti al giudice, ma a ben vedere, senza che vi sia alcuna certezza sull’*an* e sul *quantum* della integrazione salariale effetto della sentenza.

Attraverso la determinazione giudiziale, infatti, il salario minimo viene quantificato in concreto dalla valutazione discrezionale di un giudice, che può aderire, ma anche allontanarsi, dai minimi dei contratti collettivi. Del tutto assente è, dunque, la tutela di una retribuzione adeguata certa, come sarebbe invece, grazie ad una norma di legge<sup>56</sup>.

Nell’ordinamento italiano, com’è si è detto, un intervento legislativo volto a fissare un tetto minimo alle retribuzioni manca. Negli ultimi anni, però, l’attenzione di operatori ed interpreti appare incentrarsi sempre più sull’esigenza di introdurre un “salario minimo legale” intercategoriale che possa supplire alle intrinseche lacune dell’attività giurisprudenziale e porre un freno alle impreviste dinamiche salariali<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Così, P. ALLEVA, *Difesa e prospettive del salario minimo legale*, cit., 6-7.

<sup>57</sup> Sul “salario minimo legale” in dottrina: A. VALLEBONA, *Sul c.c. salario minimo garantito*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2008, 326 ss.; V. BAVARO, *Il salario minimo legale e le relazioni industriali*, in *ildiariodellavoro.it*, 2014; M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, 769 ss.; A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 3, 2014, 741-753; F. GUARRIELLO, *Verso l’introduzione del salario minimo legale?* in CARINCI F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi, Atto II*, ADAPT University Press, 2014; M. MAGNANI, *Salario minimo legale*, in CARINCI F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi, Atto II*, ADAPT University Press, 2014; M. MAROCCO, *Il salario minimo legale nel prisma europeo: prospettive per l’Italia*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 2, 2017; E. MENEGATTI, *Il Salario Minimo Legale. Aspettative e Prospettive*, Torino, 2017; T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Working papers - Centro studi Diritto del lavoro europeo “Massimo D’Antona”, Catania, IT*, n. 386, 2019; D. PORCHEDDU, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, ADAPT Labour studies e-Book series, n. 87, ADAPT University Press, 2020; A. BELLAVISTA, *Il problema del salario minimo e la proposta di direttiva Europea*, in *Dir. Merc. Lav.*, n. 3, 2021, 565 ss.; R. FABOZZI, *Il salario minimo*, in R. PESSI, G. PROIA, A. VALLEBONA (a cura di), *Approfondimenti di diritto del lavoro*, Torino, 2021, 223 ss.; C. ZOLI, *Ruolo e limiti della contrattazione collettiva e della giurisprudenza nella determinazione di livelli retributivi adeguati*, in *Lav. Dir.*

Al riguardo, si registra da sempre la contrarietà dei sindacati tradizionalmente maggioritari, per il timore che la determinazione legale di un salario inferiore possa rendere inefficace l'attività sindacale ed i suoi effetti proprio nel suo ambito di operatività storicamente più rilevante<sup>58</sup>.

A fronte di un tasso di sindacalizzazione non elevato, del resto, i minimi salariali fissati dai contratti collettivi sono applicati alla maggior parte dei lavoratori subordinati. Le imprese, anche se non iscritte alle associazioni sindacali stipulanti, generalmente applicano spontaneamente il contratto collettivo e non solo per quanto riguarda gli aspetti retributivi.

Il timore è che con l'introduzione di una soglia salariale inderogabile, invece, il parametro dell'adeguatezza della retribuzione nel senso indicato dall'art. 36 Cost. non verrebbe più ricercato nei contratti collettivi, ma imposto dal compenso stabilito per via legislativa, sicché nei casi in cui quest'ultimo fosse inferiore alla media dei minimi salariali concordati dall'autonomia collettiva, la tutela giurisprudenziale potrebbe essere invocata dai soli lavoratori ai quali il contratto collettivo è direttamente applicabile, vale a dire alle dipendenze di datori iscritti ad una delle associazioni stipulanti il contratto collettivo nazionale di categoria<sup>59</sup>. Nel sistema delle relazioni industriali ciò potrebbe favorire la c.d. "fuga" dei datori di lavoro dalle rispettive associazioni rappresentative per non essere vincolati a livelli salariali maggiori rispetto a quello legale e potrebbe altresì ridurre la tendenza spontanea delle imprese ad applicare l'intero contratto collettivo e non solo i salari in essi contenuti, con una conseguente riduzione delle tutele.

*Europa*, n. 1, 2022, 2 ss.; P. ALLEVA, *Difesa e prospettive del salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 1, 2022, 2 ss.; M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 1, 2022, 2 ss.; A. BELLAVISTA, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 1, 2022, 2 ss.; G.M. BALLISTRERI, *Brevi note sul salario minimo per l'Europa sociale*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2022, 2 ss.; V. BAVARO, *Sul salario adeguato*, cit., 2 ss.; A. BELLAVISTA, *Per un dibattito su: Il salario minimo legale e il Far West contrattuale*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2022, 2 ss.; M. MAGNANI, *Le politiche di contrasto al lavoro povero e il salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2022, 2 ss.; M. MARTONE, *L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2022, 2 ss.; E. MENEGATTI, *Oltre il Far West contrattuale, verso salari minimi adeguati: spunti dal quadro comparato*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2022, 2 ss.; G. PROIA, *La proposta di direttiva sui salari minimi va avanti. Come e quanto inciderà sulle scelte nazionali?*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2022, 2 ss.; O. RAZZOLINI, *Il salario minimo adeguato verso l'approdo europeo: quale impatto per l'Italia?*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2022, 2 ss.; R. SANTUCCI, *Il salario minimo legale: l'auspicio che la montagna desideri partorire e non sia un topolino*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2022, 2 ss.; T. TREU, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2022, 2 ss.; P. TULLINI, *Minimi salariali adeguati ed equi: una riflessione a partire dalla proposta europea*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2022, 2 ss.; A. TURSI, *Salario minimo legale, salario minimo contrattuale, o efficacia "erga omnes" del contratto collettivo?*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2022, 2 ss.

**58** Cfr. E. MENEGATTI, *Oltre il Far West contrattuale, verso salari minimi adeguati: spunti dal quadro comparato*, cit., 9 ss.

**59** L'opinione è ampiamente condivisa in dottrina. Cfr. M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, cit., 792; F. SANTONI, *La revisione della disciplina dei rapporti di lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi - Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660*, in *ADAPT Labour Studies E-Book Series*, n. 32/2014, 111 ss.; V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell'austerità*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2014, 68; A. VALLEBONA, *Sul c.d. salario minimo garantito*, cit., 326; G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul salario minimo*, in *Lav. Dir.*, 2011, 655.

L'attuale frammentazione del sistema italiano di relazioni industriali, peraltro, conduce da qualche tempo ad una consistente espansione del fenomeno dei c.d. "contratti collettivi pirata" stipulati da associazioni sindacali poco rappresentative.

Accanto ai contratti collettivi nazionali firmati dai tradizionali sindacati confederali storici, così, si collocano, oramai sempre più spesso, anche altri accordi nazionali aventi identico o parziale ambito di riferimento, ma contenenti trattamenti economici e normativi inferiori.

Il meccanismo giudiziale di garanzia dei minimi retributivi attualmente adottato incontra perciò oggi nuove difficoltà collegate al venir meno di un univoco parametro di riferimento per garantire una retribuzione costituzionalmente adeguata, con il rischio di dover applicare contratti collettivi che prevedono salari più bassi, che sarebbe difficile per il giudice poter contestare in quanto pur sempre risultato dell'autonomia collettiva.

L'opposizione da parte dei sindacati, tuttavia, non è certamente il solo fattore che ostacola un intervento in materia.

Sotto il profilo più strettamente economico, infatti, il problema principale potrebbe essere quello della determinazione dell'importo da considerarsi equo come minimo.

Un incremento del costo del lavoro, dovuto ad un salario troppo elevato imposto per legge, infatti, potrebbe favorire una crescita dell'offerta di lavoro rispetto alla domanda, con aumento del tasso di disoccupazione, specie tra i lavoratori "meno produttivi", e del lavoro sommerso, e potrebbe altresì non essere sostenibile per le imprese di piccole e medie dimensioni.

Per evitare che i datori di lavoro possano essere indotti ad uscire dalle associazioni cui sono iscritti per pagare solo il salario minimo legale o aderire a quelle oggi minoritarie per stipulare contratti con salari allineati al solo minimo di legge, in dottrina si ritiene, ad esempio, che sarebbe sufficiente una norma di "promozione" del principio dell'art. 36 Cost., stabilendo che ogni lavoratore abbia diritto ad un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto non inferiore a quello previsto dal CCNL di settore sottoscritto dalle associazioni sindacali più rappresentative<sup>60</sup>.

La previsione legislativa di un minimo salariale, oltretutto, potrebbe fungere da limite inferiore per la contrattazione collettiva verso i lavoratori dalle qualifiche più basse nei settori economici meno remunerati per alcuni tipi di mansioni.

Un'ulteriore critica è quella che muove dall'idea della sostanziale superfluità di un salario minimo legale in presenza della possibilità esistente e consolidata di invocare una determinazione giudiziale della giusta retribuzione *ex art. 36 Cost.* Il salario minimo ottenibile per via giudiziaria da ogni lavoratore sulla base del combinato disposto dell'art. 36 Cost. e 2099 c.c., in altri termini, sarebbe

60 Per una sintesi P. ALLEVA, *Difesa e prospettive del salario minimo legale*, cit., 1-3.

comunque preferibile al salario legale minimo fissato da una norma legislativa, potendo il giudice riferirsi non già ad un valore unico, ma, a seconda delle mansioni concrete prestate dal lavoratore, ad uno dei minimi delle diverse qualifiche previste dalla classificazione dei lavoratori contenuta in ogni contratto collettivo, in armonia con la previsione costituzionale della proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro svolto.

## 10. Gli interventi legislativi sulla determinazione dei compensi per specifiche categorie

A fronte delle profonde trasformazioni intervenute nei modi di prestare lavoro, tanto in forma autonoma, quanto in forma subordinata, ed alla comparsa di nuove forme di prestazione dell'attività lavorativa in cui i tradizionali indici della subordinazione si intrecciano con quelli dell'autonomia, nel nostro ordinamento si assiste da tempo all'estensione degli assetti di protezione previsti per il lavoro subordinato anche ad altri rapporti che esprimano analoghi bisogni di tutela<sup>61</sup>. Nell'ambito del processo così delineato, il legislatore ha intrapreso un percorso di graduale apertura verso l'applicazione dell'art. 36 Cost. anche al di là della subordinazione.

A tale riguardo si evidenzia, infatti, che alcune legislazioni settoriali hanno inciso indirettamente sui minimi salariali a favore di specifiche categorie di lavoratori non subordinati<sup>62</sup>.

**61** In questa particolare prospettiva si è posto l'art. 2 della legge 14 luglio 1959 n. 741, che ha esteso *erga omnes* i contratti e gli accordi economici collettivi anche per rapporti di collaborazione, non subordinati, "che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata". Il legislatore, già in tale occasione, aveva riconosciuto meritevoli della garanzia di un minimo inderogabile di trattamento economico e normativo anche quei lavoratori, pur non subordinati, che si trovassero in una situazione svantaggiata per essere il loro lavoro svolto nell'interesse ed a favore di altri. In sede di generale riforma del processo del lavoro, poi, la legge 11 agosto 1973, n. 533 ha previsto l'applicabilità del nuovo rito (art. 409 c.p.c., 3° comma) anche ad altri rapporti di collaborazione "che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato". Nei riguardi dei rapporti di collaborazione continuativa e coordinata è stata apprestata poi anche una speciale disciplina previdenziale, antinfortunistica e fiscale. Nell'ambito della complessiva riforma del c.d. "*Jobs Act*", poi, l'art. 2, comma 1, del d.lgs. 15 giugno 2015 n. 81 ha disposto l'applicazione della "disciplina" del lavoro subordinato, salvo alcune deroghe, anche "ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro". L'intervento normativo si è tradotto nella definizione di una nuova area del lavoro autonomo, c.d. lavoro parasubordinato "eterorganizzato", cui applicare lo statuto del lavoro subordinato (compreso il regime previdenziale ed assistenziale), introducendo un confine tra rapporti di collaborazione *ex* art. 409, n. 3, c.p.c. tutelati parzialmente e rapporti di collaborazione *ex* art. 2 del citato decreto assimilati, sotto il profilo della disciplina, a quelli di lavoro dipendente, e dunque assistiti dal massimo grado di protezione. La distinzione tra le due aree del lavoro autonomo parasubordinato è stata affidata a due requisiti essenziali, rispettivamente, il coordinamento e l'eterorganizzazione. Cfr., R. SCIOTTI, *Il lavoro parasubordinato eterorganizzato ed il suo inquadramento giuridico*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, I, 2, 2016, 327-376.

**62** Per una ricognizione: D. PORCHEDDU, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, cit., 16 ss.

In tale prospettiva si pone, in primo luogo, la disciplina sul c.d. “lavoro a progetto”. In attuazione della c.d. “Legge Biagi che all’art. 4, comma 1 lettera c) imponeva al Governo di adottare misure in materia, il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, agli artt. 61-69, ha delineato la nuova fattispecie delle collaborazioni continuative a progetto<sup>63</sup>.

Per limitare gli abusi derivanti dall’indiscriminato uso di tali contratti, il legislatore aveva prefigurato una modalità di determinazione retributiva finalizzata a ridurre l’autonomia delle parti in merito alla determinazione dei compensi. L’art. 63 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, nella sua formulazione originaria, così, prevedeva che il salario per questo tipo di contratto dovesse essere “proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito”, e dovesse tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto.

La norma, peraltro, è rimasta sostanzialmente inapplicata, non esistendo contratti collettivi che determinassero il compenso minimo dovuto in ragione del tipo di prestazione offerta<sup>64</sup>.

Attesa la difficoltà di determinare un minimo salariale così delineato, la materia è stata novellata ed una più puntuale applicazione dell’art. 36 Cost. alla fattispecie del lavoro autonomo a progetto si è avuta con la legge 28 giugno 2012, n. 92, c.d. “Riforma Fornero”, nella quale si stabiliva che in ogni caso, i compensi corrisposti ai lavoratori a progetto dovessero essere proporzionati alla quantità e qualità del lavoro eseguito e tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per prestazioni di analoga professionalità, anche sulla base dei contratti collettivi nazionali di riferimento, precisando altresì che la valutazione della proporzionalità dovesse determinarsi in modo specifico per ciascun settore di attività e che in ogni caso il compenso dei lavoratori a progetto non potesse essere inferiore ai minimi salariali applicati nel settore medesimo alle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati (art. 1, comma 23, lettera c) 1)<sup>65</sup>.

La legge non condizionava, perciò, l’operatività della norma alla effettiva stipulazione di accordi di settore per una categoria di lavoratori che non aveva ancora registrato in molti casi specifiche previsioni in seno ai tradizionali contratti collettivi di categoria, ma attribuiva comunque il diritto ad un compenso non infe-

63 L’art. 61 prevedeva che i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa dovessero essere “riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore”.

64 Unica eccezione è quella delle imprese di servizi di *call center* (cfr. art. 1, comma 1202 ss., legge 27 dicembre 2006, n. 296, d.l. 22 giugno 2012, n. 83 e la circolare del Ministero del Lavoro 2 aprile 2013).

65 Veniva poi specificato che, in mancanza della contrattazione collettiva di settore, il compenso, a parità di estensione temporale dell’attività oggetto della prestazione, non potesse essere inferiore alle retribuzioni minime previste dai contratti collettivi nazionali di categoria applicati a figure professionali con esperienza e competenze analoghe (comma 2).

riore ad un certo valore, rimettendo al giudice l'onere di individuarne la quantificazione<sup>66</sup>.

Tra le numerose disposizioni contenute nella legge delega 10 dicembre 2014, n. 183, poi, speciale considerazione merita la previsione di introdurre, eventualmente anche in via sperimentale, “un compenso orario minimo”, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati dalla contrattazione collettiva (art. 1, comma 7, lettera g)).

Pur in assenza di specifica attuazione, la norma costituisce un primo esempio di legislazione nazionale esplicitamente volta all'introduzione di un salario minimo non limitato a specifici settori lavorativi, ma a carattere intercategoriale, con l'estensione del campo di applicazione anche al lavoro non subordinato ed unicamente ai settori “non regolati” dalla contrattazione collettiva.

La formulazione è stata interpretata nel senso di escludere dall'applicazione del salario minimo legale tutti i casi in cui i minimi salariali ivi contenuti fossero ad essi direttamente o indirettamente applicabili, con la conseguenza di ridurne l'efficacia, atteso l'elevato grado di copertura dei contratti collettivi nazionali<sup>67</sup>.

Così formulata la previsione lasciava ancora inalterato il ruolo della giurisprudenza nella fissazione della giusta retribuzione, con tutti i limiti che caratterizzano il suddetto meccanismo, con l'unica modifica del parametro da dover considerare al fine di garantire il rispetto dell'art. 36 Cost.<sup>68</sup>.

Un ulteriore profilo di criticità della soluzione prospettata nella legge delega era quello relativo all'assenza di un sostanziale coinvolgimento delle parti sociali nella definizione dei minimi salariali legali.

Si prevedeva, infatti, una mera consultazione delle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, priva di valore vincolante nella scelta dell'importo dei salariali, secondo un modello di determinazione del salario minimo legale non già di tipo “negoziale”, ma che prescindesse da una vera e propria concertazione con le parti sociali e, dunque dal coinvolgimento diretto delle stesse.

Abrogata l'intera disciplina del lavoro a progetto dal d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 (art 52, 2° comma) rivivono oggi le collaborazioni coordinate e continuative così come disciplinate dall'art 409, 3 c.p.c. e dalla l. 22 maggio, 2017, n. 81, relativo al lavoro autonomo, che in realtà non ripropongono le limitazioni all'autonomia delle parti in materia salariale presenti nelle diverse versioni della disci-

<sup>66</sup> u questa tematica: A. PERULLI, *Il lavoro autonomo e parasubordinato nella riforma Monti*, in *Lav. Dir.*, 2012, 560 ss. S. PALLADINI, *I principi costituzionali in materia di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale*, in E. GRAGNOLI, S. PALLADINI, (a cura di), cit., 66 ss. Si veda anche M. BIASI, *Il “salario minimo” per i collaboratori a progetto*, in M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Milano, 2013, 223.

<sup>67</sup> T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, cit., 14.

<sup>68</sup> In tal senso, M. MAGNANI, *Salario minimo legale*, cit., 545.

plina delle collaborazioni a progetto ed, in particolare, la necessità del riferimento ai minimi contrattuali.

Il quadro fin qui descritto si arricchisce ulteriormente poi con le previsioni previste per la retribuzione dei soci di cooperative. Il legislatore all'art. 3 della l. 3 aprile 2001, n. 142, già aveva espressamente stabilito che le cooperative sono tenute al rispetto del principio della proporzionalità della retribuzione e comunque ad assicurare un trattamento economico “non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine, ovvero, per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, in assenza di contratti o accordi collettivi specifici, ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo”.

L'art. 7 del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, 8, convertito, con modificazioni, in l. 28 febbraio 2008, n. 31, poi, ha specificato il contenuto della previsione sulla estensione dei criteri della proporzionalità e della sufficienza retributiva anche ai soci di cooperativa, stabilendo che “in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria”, le società cooperative debbono applicare ai propri dipendenti “i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria”, così imponendo una selezione che valga ad individuare nel caso concreto il contratto “guida”, cui poi si potranno accompagnare le eventuali valutazioni sulla congruenza del contratto concorrente.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla presunta illegittimità della norma per contrasto con l'art. 39 Cost., con la sentenza 11 marzo 2015, n. 51, ha stabilito che il rinvio operato a favore della contrattazione collettiva, lungi dall'assegnare ai predetti contratti collettivi efficacia *erga omnes*, mediante un recepimento normativo degli stessi, richiamando i predetti contratti, quale parametro esterno di commisurazione di proporzione e sufficienza, mira a contrastare forme di competizione salariale al ribasso nei settori in cui le società cooperative operano, ponendosi nel solco applicativo dell'art. 36 Cost.<sup>69</sup>.

Ulteriore intervento legislativo in materia retributiva riferito ad un peculiare ambito soggettivo è poi quello contenuto nella l. 31 dicembre 2012, n. 233, sull'equo compenso nel settore giornalistico, che delinea un modello di determinazione dei minimi salariali di tipo negoziale, nel quale le parti sociali contribuiscono in prima persona alle deliberazioni in materia<sup>70</sup>.

69 S. LAFORGIA, *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: un'altra occasione per la Corte costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2015, 415, 928 ss.

70 La determinazione del salario minimo per i giornalisti non subordinati è infatti compito di un'apposita “Commissione per l'equo compenso” istituita presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, e composta da tre rappresentanti governativi, un rappresentante del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, un rappresentante dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani, un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei giornalisti e un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei committenti (art. 2, comma 2, l. 31 dicembre 2012, n. 233).

Per arginare le sensibili differenze di trattamento tra giornalisti protetti da un contratto di lavoro subordinato e i colleghi, classificati come autonomi, che di fatto svolgono le medesime attività, la legge ha promosso espressamente “l’equità retributiva dei giornalisti iscritti all’albo (...), titolari di un rapporto di lavoro non subordinato”, proprio in attuazione dell’art. 36 Cost., precisando altresì che per equo compenso si intende una “remunerazione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto tenendo conto della natura, delle caratteristiche della prestazione”, così come della “coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato”, rendendo in tal modo applicabile il dettato costituzionale di cui all’art. 36 Cost. nella sua completezza alla categoria dei giornalisti non subordinati<sup>71</sup>.

I minimi salariali sanciti dai CCNL per i giornalisti, tuttavia, non sono considerati come una soglia inderogabile per definire la legittimità o meno delle retribuzioni. Essi, al contrario, rappresentano meri parametri di riferimento per la Commissione competente, che dovrà unicamente “tenerne conto” nelle proprie deliberazioni<sup>72</sup>.

Nel settore degli appalti pubblici, ancora, il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (artt. 30 commi 4, 50 e 105, comma 9), ha imposto ad appaltatori e *sub*-appaltatori, quale condizione per l’ammissibilità dell’offerta e per l’aggiudicazione dei lavori, di applicare integralmente i trattamenti economici e normativi dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei lavoratori e dei datori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l’attività oggetto dell’appalto pubblico o con l’attività prevalente.

Al fine di contrastare il fenomeno della concorrenza spesso sleale derivata dal mercato libero, nel 2017, inoltre, con la nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense, è stato introdotto per via legislativa un equo compenso anche per le prestazioni degli avvocati, poi, esteso a tutti i professionisti, stimando tale quello proporzionato alla quantità e qualità, al contenuto e alle caratteristiche dell’attività professionale svolta e, altresì, conforme ai parametri fissati dai decreti ministeriali<sup>73</sup>.

La norma, definendo equo il compenso proporzionato alla qualità e quantità del lavoro svolto, rimanda ancora una volta al parametro oggettivo della previsione

71 Sulle problematiche sorte con riferimento all’ambito di applicazione dell’equo compenso: A. AVONDOLA, *Lavoro giornalistico ed equo (s)compenso*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2017, 2, 374 ss. Cfr. altresì, C. GARBUIO, *L’estensione dell’art. 36 Cost. al lavoro autonomo*, cit., 12 ss.

72 Anche se sono previste conseguenze per i datori di lavoro o i committenti che accordino compensi inferiori ai minimi stabiliti dalla Commissione, ossia la decadenza da alcuni benefici pubblici, tra cui il contributo pubblico all’editoria, e la nullità delle condizioni contrattuali inserite in violazione dei minimi negoziati (art. 3, comma 2).

73 Cfr. l’art. 19 *quaterdecies*, d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, che ha aggiunto l’art. 13 *bis* alla l. 31 dicembre 2012, n. 247, il cui ambito soggettivo poi, in sede di conversione del decreto con l. 1 ottobre 2012, n. 172 e succ. mod., è stato esteso ad opera della legge di bilancio 2018.

costituzionale, sicché nei confronti del professionista che prestasse la propria prestazione dietro compenso, non potrebbe essere disatteso il criterio di riferimento costituito dalla norma di cui all'art. 36 Cost.<sup>74</sup>.

Negli ultimi anni, poi, l'attenzione di operatori ed interpreti si è rivolta sempre più verso la nuova realtà del lavoro svolto tramite piattaforme con l'ausilio di sistemi informatici evoluti e complessi, che si definisce più comunemente con l'espressione di “lavoro digitale”<sup>75</sup>.

Specifiche istanze di tutela dei lavoratori in rete imporrebbero di considerare la nuova dimensione, per così dire “virtuale”, del lavoro e le sue potenzialità nella prospettiva di una riforma organica che permetta di apprestare adeguate garanzie per tutti i bisogni che emergono da una realtà del mercato del lavoro in via di radicale trasformazione<sup>76</sup>.

Le numerose incertezze interpretative sul loro inquadramento giuridico hanno indotto sovente a collocare i contratti di lavoro in rete nell'area grigia tra lavoro autonomo e subordinato.

Nella relazione giuridica che si instaura nei rapporti di lavoro mediati dalla scienza digitale, invero, lo svolgimento di un'attività lavorativa rientra sovente nello schema causale del lavoro subordinato. L'unica vera distorsione rispetto al modello legale tipico si ravvisa essenzialmente nella peculiare configurazione soggettiva di questo rapporto e, precisamente, nell'esistenza di un datore di lavoro per così dire “algoritmico”, dovendosi identificare quale datore di lavoro, proprio l'algoritmo posto alla base della piattaforma che permette di gestire i rapporti di lavoro collegati al sistema di intelligenza artificiale.

Al di là della natura giuridica che si attribuisca a tali rapporti, si registra da tempo una crescente richiesta di protezione che appare orientata essenzialmente verso rivendicazioni di tipo tradizionale, come migliori condizioni di lavoro ed adeguati livelli di retribuzione.

Nello stabilire alcuni livelli minimi di tutela del lavoro tramite piattaforme digitali, il legislatore, all'art. 47 *bis* e ss. Del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, modificato ed integrato dalla l. 2 novembre 2019, n. 128, ha richiamato i principi costituzionali che dovrebbero informare il profilo retributivo nella relazione di lavoro, rivolgendosi espressamente ai lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o

74 Cfr. TAR Lazio 27 agosto 2021, n. 9404.

75 Più in generale, sul lavoro digitale: R. SCIOTTI, *Tecnologia digitale e rapporto di lavoro*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, I, 2, 2018, 167-210; R. SCIOTTI, *Realtà digitale e nuove dinamiche del conflitto collettivo*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, I, 2-3, 2019, 273-306; R. SCIOTTI, *Dimensione digitale del lavoro e nuovi profili di tutela della persona*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, I, 2-3, 2020, 301-335.

76 Il nostro legislatore, ad oggi, tuttavia, anziché ridefinire nel suo complesso la materia, prendendo atto prendendo degli aspetti evolutivi delle tecnologie e delle modalità organizzative di nuova generazione, si è limitato a tipizzare una ulteriore modalità di svolgere il lavoro subordinato, regolata in una prospettiva di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro: il c.d. “lavoro agile” di cui alla l. 22 maggio 2017, n. 81 (artt. 18-23), sul quale rinvio a R. SCIOTTI, *Il lavoro agile e la sua specialità*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, I, 3, 2017, 355-414.

veicoli a motore, attraverso piattaforme anche digitali, meglio noti come “riders”<sup>77</sup>.

Qualora l’attività di tali lavoratori non sia inquadrabile nell’alveo della subordinazione, né tantomeno in quella dell’etero-organizzazione di cui all’art. 2, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 e cioè nell’ipotesi di una prestazione di carattere occasionale, priva della continuità, per il solo fatto dello svolgimento della prestazione a carattere autonomo, il *riders* dovrà godere di un livello minimo di tutela.

Con riferimento al corrispettivo, in particolare, si stabilisce che i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale possano definire dei criteri di determinazione del compenso complessivo spettante al *riders*, in mancanza dei quali non potrà essere retribuito sulla base delle consegne effettuate, ma gli dovrà essere garantito un compenso orario parametrato ai minimi tabellari, anche se stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti, sempre sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale (47 *quater*, co. 2).

Si preclude così alla contrattazione una fissazione del compenso a cottimo e, al tempo stesso, in mancanza di tali contratti, si richiede un compenso minimo orario determinato dalla contrattazione di settori affini o equivalenti.

La tecnica è quella nota del rinvio ai contratti collettivi conclusi dalle associazioni comparativamente più rappresentative, attraverso i quali il legislatore richiama i principi di proporzionalità e sufficienza sanciti dall’art. 36 Cost., che in quei contratti collettivi si presumono acquisiti e che ove il *riders* ricada nell’alveo dell’etero-organizzazione si vedrà comunque riconosciuti grazie all’estensione delle tutele afferenti alla subordinazione, per questa via estesi anche ai *riders* autonomi, che di quelle tutele altrimenti non potrebbero godere.

Occorre qui menzionare, da ultimo, il d.l. 24 aprile 2017, n. 50 sul c.d. “lavoro occasionale”, che ha fissato un compenso minimo orario pari a 9 euro orari, per i rapporti di lavoro caratterizzati da “prestazioni saltuarie e di ridotta entità” (art. 54 *bis*), in sostituzione della normativa relativa al lavoro accessorio, contenuta agli articoli 48-50 del d.lgs. 15 giugno, 2015, n. 81, che a sua volta prevedeva una determinazione legale del salario da corrispondere al lavoratore mediante buoni orari del valore nominale di 10 euro, i c.d. “voucher”<sup>78</sup>.

Fatta eccezione per la disciplina del lavoro occasionale, però, le disposizioni legi-

77 G. SANTORO PASSARELLI, *Dignità del lavoratore e libertà di iniziativa economica, rivoluzione industriale 4.0 e rapporto di lavoro dei ‘riders’*, in *Labor*, 2022, 5; C. DE MARCO, A. GARILLI, *L’enigma qualificatorio dei riders. Un incontro ravvicinato tra dottrina e giurisprudenza*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2021, 1, 1; A. PERULLI, *Il diritto del lavoro “oltre la subordinazione”: le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi*, in *Working papers - Centro studi Diritto del lavoro europeo “Massimo D’Antona”*, Catania, IT, n. 410/2020; G. PEZZINI, *La retribuzione dei rider autonomi: alcune considerazioni a margine della proposta di direttiva sul salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Europa*, 2021, 4; M. VITALETTI, *Compenso “negoziato” e lavoro autonomo su piattaforma digitale*, in *Labour & Law Issues*, 2020, 1, 122.

78 Una modalità di pagamento che però si è prestata ad abusi, dato che i lavoratori spesso percepivano una quantità di buoni lavoro inferiore rispetto alle ore effettivamente prestata. Per effetto del d.l. 17 marzo 2017, n. 25, convertito dalla l. 20 aprile 2017, n. 49, a partire dal 1° gennaio 2018, l’impiego del *voucher*, come

slative fin qui esaminate riguardanti la determinazione dei compensi dei lavoratori non subordinati, non stabiliscono un importo specifico, limitandosi per lo più a rinviare ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati dalle associazioni sindacali e datoriali più rappresentative e indicano come parametro o come soglia inderogabile i minimi salariali applicabili ai lavoratori subordinati che svolgano prestazioni lavorative equiparabili.

In linea con l'idea che vuole garantita la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, così, in tutte le ipotesi di lavoro autonomo fin qui descritte la legge ha ritenuto dunque ammissibile l'intervento del giudice nella determinazione dell'equo compenso misurato attraverso i principi dell'art. 36 Cost.

I diversi interventi del legislatore in materia, sinora circoscritti ad alcuni settori ed a fasce marginali del mercato del lavoro per la definizione di salari minimi in determinati ambiti produttivi o in favore di specifiche categorie di lavoro autonomo, però, non risolvono, di per sé, la questione dell'adeguatezza della retribuzione ex art. 36 Cost. e non impediscono la rincorsa al ribasso persino all'interno del sistema sindacale tradizionale.

La segmentazione del mercato del lavoro originata da provvedimenti specifici e settoriali, privi di effetti sistematici, in altri termini, non contribuisce a migliorare l'equità complessiva del sistema che è essenziale a fini di tutela sociale e di prevenzione della povertà lavorativa e che dovrebbe essere assicurata dalla garanzia di una retribuzione adeguata generalizzata.

## 11. Le proposte parlamentari di una disciplina specifica per la garanzia del salario minimo legale

I mutamenti avvenuti negli ultimi anni nel mercato del lavoro hanno determinato un progressivo peggioramento della qualità delle posizioni lavorative ed una riduzione delle tutele per alcune tipologie di rapporti di lavoro.

Il lavoro, così, non è più per molti, una garanzia di liberazione dal bisogno, tanto che in questi casi si parla oramai di “lavoratori poveri” (c.d. *working poors*), cioè, di soggetti che, pur lavorando, restano in condizioni di povertà<sup>79</sup>.

La diffusione di bassi salari, spesso inferiori alla soglia del bisogno, e la presenza di attività lavorative rese in condizioni di inferiorità economica e sociale non sono certamente fenomeni nuovi, ma sono stati ulteriormente aggravati dalle crisi più recenti che hanno investito il panorama mondiale<sup>80</sup>.

strumento di pagamento, è stato abolito. Nella legge di bilancio 2023, peraltro, se ne è prevista la reintroduzione in particolari settori e per particolari attività.

<sup>79</sup> Cfr. M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale*, Torino, 2021; nonché R. SANTUCCI, *Il salario minimo legale: l'auspicio che la montagna desideri partorire e non sia un topolino*, cit., 1 ss.

<sup>80</sup> Si va alla crisi del 2008, alla crisi dell'emergenza Covid, agli sconvolgimenti provocati dalla guerra in Ucraina e dalle tensioni geopolitiche. Cfr., T. TREU, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, cit., 2.

Il contrasto a questo fenomeno implicherebbe una strategia complessa, che, al di là delle politiche del lavoro, si fondi sull'aumento dell'occupazione stabile ed adeguatamente retribuita<sup>81</sup>.

La condizione di debolezza economica è particolarmente accentuata tra i lavoratori non subordinati, ancorché, com'è noto, la forma autonoma mascheri sovente rapporti di lavoro dipendente.

Nel mercato del lavoro attuale, tuttavia, è crescente altresì il numero di lavoratori subordinati cui si applicano contratti collettivi c.d. "pirata", sottoscritti da sigle di dubbia o scarsa rappresentatività che contengono trattamenti al ribasso, di lavoratori a tempo parziale "involontari", di lavoratori a bassa qualificazione, di lavoratori precari e di lavoratori subordinati cui si applicano contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, ma in settori di enorme debolezza contrattuale del lavoro. Permangono tuttora, poi, ampie aree di lavoro sommerso e irregolare<sup>82</sup>.

Per quanto sia auspicabile l'adozione di interventi differenti in funzione della natura dei rapporti di lavoro, nonché di strategie di contrasto alla c.d. "fuga" dal lavoro subordinato, in realtà, tutti questi lavoratori, a prescindere dalla qualificazione giuridica dei rapporti nell'ambito dei quali prestano la propria attività, percepiscono per lo più salari inadeguati, perché del tutto insufficienti ad assicurare l'esistenza libera e dignitosa di cui all'art. 36 Cost.

La contrattazione collettiva nel nostro Paese, così, per quanto possa contare su una copertura significativa, lascia ampio spazio ad un'area di sottoprotezione economica.

Assicurare salari dignitosi, dovrebbe essere compito specifico dell'autonomia collettiva, ma questa in molti settori non riesce a più a svolgere la sua funzione ed il contratto collettivo è diventato esso stesso uno strumento concorrenziale tra gli imprenditori (di c.d. *dumping* contrattuale e salariale), per la presenza di più contratti collettivi, nello stesso settore economico, che prevedono trattamenti economici e normativi diversificati, con conseguente peggioramento delle condizioni dei lavoratori.

Uno dei principali effetti positivi dell'introduzione di un salario minimo legale, perciò, potrebbe essere proprio quello di ridurre il numero dei soggetti che conseguono una remunerazione tanto bassa da essere esposti al rischio di povertà<sup>83</sup>.

**81** In tema cfr. A. BELLAVISTA, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana*, cit., 2 ss.

**82** Cfr. VIII Rapporto ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia*, 2021, ADAPT University Press, 2022.

**83** La "soglia di basso salario" è individuabile, secondo numerose organizzazioni internazionali tra cui la Commissione Europea e l'OCSE, in una remunerazione inferiore ai due terzi della media della distribuzione dei salari ed i lavoratori che ricevono un salario inferiore a tale importo sono quelli meno produttivi o meno richiesti sul mercato del lavoro, come donne, giovani e migranti (cfr. Rapporto CNEL, *Working poor: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, 2014, 29 ss.). Dati Eurostat segnalano che il fenomeno dei "working poors" è in forte crescita negli ultimi anni e che la percentuale dei lavoratori italiani con un salario inferiore ai minimi contrattuali è superiore alla media europea (cfr. In *work poverty in the EU*, Eurostat, 2018. Reperibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180316-1>).

A ritenere che per affrontare l'emergenza retributiva non sarebbe necessario un intervento legislativo in materia vi sono tutti coloro che ritengono che la questione retributiva sia anzitutto una questione economica, di riduzione del cuneo fiscale, ed altresì quelli che, invece, sostengono che l'unica via per risolvere la questione dovrebbe essere solo quella di estendere l'efficacia della contrattazione collettiva comparativamente rappresentativa ai lavoratori che ne sono privi. Sempre più numerosi però sono coloro che propongono di seguire la via di una legge per trasformare, sulla scorta di alcune esperienze europee, l'attuale sistema retributivo<sup>84</sup>.

Da alcuni anni, così, si registra una particolare attenzione alla materia anche in ambito parlamentare, dove sono stati presentati alcuni disegni di legge sul “salario minimo legale”.

Ciò conferma una significativa presa di coscienza da parte del potere politico delle particolari condizioni di sfruttamento in cui versano oramai troppi lavoratori nel mercato attuale e della necessità di intervenire su fenomeni sociali, già nel recente passato, come si è detto, all'origine di alcuni meccanismi correttivi delle retribuzioni, ancorché esclusivamente a livello settoriale.

Sembra dunque opportuno illustrare tali proposte nei loro contenuti essenziali, prescindendo invece da un'analisi approfondita, dal momento che non hanno trovato definitiva attuazione<sup>85</sup>.

Nel 2010 già era stato presentato dal Partito Democratico il D.D.L. 2000/2010, d'iniziativa P. Nerozzi, intitolato “Istituzione del contratto unico di ingresso”, che all'art. 6 istituiva un compenso minimo orario “applicabile a tutti i rapporti aventi ad oggetto una prestazione lavorativa, inclusi quelli con contenuto formativo”, da determinarsi con decreto “sulla base di intesa con le parti sociali” o, nel caso fosse decorso inutilmente un termine di sei mesi, “su proposta del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro”.

Nel 2013, invece, il Movimento 5 Stelle aveva presentato il D.D.L. 1148/2013, per l'istituzione del reddito di cittadinanza, ma che all'art. 19 conteneva altresì una delega volta all'introduzione di un salario minimo orario pari a 9 euro lordi applicabile a “tutti i lavoratori, subordinati e parasubordinati... e, in ogni caso, per tutte le categorie di lavoratori e settori produttivi in cui la retribuzione minima non sia fissata dalla contrattazione collettiva”.

Nella XVII legislatura sono stati presentati altri tre disegni di legge relativi all'introduzione di un salario minimo legale: uno da parte del Movimento 5 Stelle, il D.D.L. n. 658/2018 e due da parte del Partito Democratico (il D.D.L. n. 310/2018 e il D.D.L. n. 1135/2019).

Di iniziativa di Catalfo (M5S) è il D.D.L. n. 658/2018 (presentato al Senato il 12 luglio 2018), e riproposto, peraltro, in una versione aggiornata con D.D.L.

84 M. MARTONE, *L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, cit., 10 ss.

85 D. PORCHEDDU, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, cit., 35 ss.

n. 2187/2021 (presentato al Senato il 22 aprile 2021), limitato ai soli lavoratori così come individuati dall'art. 2094 cc., nonché ai rapporti di collaborazione di cui all'art. 2 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, vale a dire alle c.d. collaborazioni eterorganizzate (cui comunque si applicherebbe la disciplina del lavoro subordinato)<sup>86</sup>. Nella proposta si considera conforme al precetto costituzionale in tema di retribuzione “il trattamento economico complessivo, proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato, non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro [...] e comunque non inferiore a nove euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali”.

Una previsione dunque che avrebbe definito per legge non solo un salario minimo di 9 euro lordi orari come importo conforme al requisito della sufficienza, ma altresì la retribuzione prevista dai CCNL quale misura rispondente al requisito della proporzionalità, garantendo in tal modo non solo il minimo salariale previsto al livello di inquadramento più basso, ma altresì i livelli salariali previsti ai livelli successivi.

Il predetto limite minimo dei 9 euro orari, peraltro, avrebbe dovuto essere applicato unicamente nel caso in cui i contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale avessero avuto un trattamento economico complessivo inferiore. Si tratta, però, di un'eventualità poco probabile, stante il più elevato livello retributivo previsto dalla stragrande maggioranza degli stessi.

Nello stesso documento si prevede altresì un meccanismo di rivalutazione automatica legata all'indice dei prezzi al consumo, in caso di contratti scaduti o disdettati e non rinnovati (simile alla vecchia “scala mobile”).

Nella proposta, invece, non sono previsti meccanismi sanzionatori a danno dei datori di lavoro che non dovessero rispettare i minimi previsti per legge, sia a livello di nullità delle clausole contrattuali in violazione, sia a livello di pene pecuniarie.

Durante la XVIII legislatura anche il Partito Democratico ha presentato due disegni di legge.

Il primo è il D.D.L. 310/2018 (primo firmatario Laus), basato su un modello di determinazione del salario nel quale il legislatore individua unilateralmente una soglia retributiva minima oraria di 9 euro, al netto dei contributi previdenziali ed assistenziali, escludendo il coinvolgimento delle parti sociali, chiamate in causa unicamente in merito all'individuazione dei contratti di importo inferiore cui estendere le disposizioni legali, nonché dei casi di esclusione dall'applicazione del salario minimo orario e delle modalità di incremento dei salari di importo superiore al salario minimo orario.

<sup>86</sup> Al riguardo cfr. S. LEONARDI, *La proposta del M5S sul salario minimo legale: qualche progresso e varie insidie*, reperibile su <https://www.eticaeconomia.it/la-propo-sta-del-m5s-sul-salario-minimo-legale-qualche-progresso-e-varie-insidie/>, 2019.

Si tratta di una proposta che prevedibilmente sarebbe incorsa nell’opposizione dei sindacati, da sempre contrari, come è noto, ad una legislazione in materia che fissi in maniera unilaterale una soglia retributiva minima senza alcun confronto con l’autonomia collettiva.

Proprio l’esclusione delle organizzazioni sindacali e delle rispettive associazioni datoriali dalla definizione di un elemento centrale della contrattazione collettiva come la retribuzione, peraltro, avrebbe potuto sollevare dubbi di legittimità rispetto all’art. 39 Cost.

La consapevolezza delle criticità evidenziate potrebbe essere stata alla base della presentazione di una successiva differente proposta (a firma di Nannicini), il D.D.L. n. 1132/2019, “Norme in materia di giusta retribuzione, rappresentanza e contrattazione collettiva”.

Confermando l’orientamento giurisprudenziale che ha supplito alla mancanza di legislazione in tema di minimi salariali, il disegno di legge individua la giusta retribuzione, così come garantita dall’art. 36 Cost., nei minimi tabellari stabiliti dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, da applicarsi a “tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati nel territorio nazionale” e prevede altresì l’istituzione di un “salario minimo di garanzia [...] negli ambiti di attività non coperti dai contratti collettivi...”.

L’importo del salario minimo di garanzia ed i suoi criteri di aggiornamento avrebbero dovuto poi essere determinati da un’apposita Commissione paritetica in seno al Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL)<sup>87</sup>.

Si sarebbe delineato in tal modo un sistema di determinazione dei minimi salariali di tipo negoziale, ancorché su previsione legale. La determinazione del giusto salario, infatti, sarebbe avvenuta attraverso la “deliberazione” di un organismo a ciò designato e successivamente recepita in un decreto ministeriale, anziché in una legge parlamentare.

L’affermazione di criteri di rappresentanza sindacale, sia pure con esclusivo riferimento alla materia della retribuzione, potrebbe garantire maggiore certezza in merito all’individuazione dei contratti collettivi nazionali i cui minimi salariali possano ritenersi conformi ai principi costituzionali, ma suscita perplessità invece la circostanza che tali criteri possano essere stabiliti ad opera di un organo composto proprio dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale e con l’effetto di una estensione generalizzata dei minimi contenuti nei contratti da essi stipulati.

<sup>87</sup> La Commissione paritetica in questione sarebbe stata composta dal presidente del CNEL, da dieci rappresentanti delle imprese e dieci rappresentanti dei lavoratori dipendenti, nominati su designazione delle associazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e sarebbe stata competente anche a determinare i criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività delle associazioni sindacali e datoriali, tenendo conto a tal fine degli accordi interconfederali stipulati in materia dalle associazioni comparativamente più rappresentative.

Entrambe le proposte prevedono che il salario minimo di garanzia debba essere corrisposto al “lavoratore a cui si applica la disciplina del lavoro subordinato”, vale a dire dunque anche alle “collaborazioni organizzate dal committente”, nonché misure sanzionatorie nel caso di inosservanza da parte dei datori di lavoro del rispetto del salario minimo previsto a livello legislativo<sup>88</sup>.

Tutti i disegni di legge presentati prefigurano un coinvolgimento delle parti sociali, ancorché con orientamenti differenti sul tema del salario minimo legale e sui rapporti che devono sussistere tra questo e il sistema delle relazioni industriali<sup>89</sup>.

Differenze più marcate si evidenziano, invece, nel meccanismo di adeguamento previsto per i minimi salariali. Al modello “automatico” del D.D.L. Catalfo, si contrappone invece il D.D.L. Nannicini per il quale i “criteri di aggiornamento” del salario minimo di garanzia dovrebbero essere individuati dalla Commissione che ne determina l’importo.

L’ipotesi di ricorrere ad automatismi in tema di adeguamento dei minimi salariali legali, peraltro, non ha mancato di suscitare perplessità in dottrina, attesa la necessità di tenere conto dell’andamento delle retribuzioni, dell’evoluzione del mercato del lavoro e, specie nella fase di prima applicazione, altresì degli effetti dell’introduzione del salario minimo<sup>90</sup>.

Per quanto riguarda la definizione dell’ambito di applicazione, poi, si osserva che le proposte presentate in Parlamento sul punto risultano piuttosto difformi, anche se comunque limitate essenzialmente ai lavoratori subordinati ed ai para-subordinati eteroorganizzati (destinatari comunque questi secondi delle medesime tutele dei primi), così escludendo la possibilità di un salario minimo legale per gli altri lavoratori autonomi, anche attraverso un meccanismo di estensione dei minimi salariali dei contratti collettivi previsti per prestazioni di analoga professionalità, e ciò nonostante la condizione di questi lavoratori si caratterizzi proprio per precarietà ed inadeguatezza retributiva<sup>91</sup>.

L’ipotesi di una eventuale differenziazione dell’importo del salario minimo legale in relazione alla zona geografica in cui il lavoratore svolge la propria attività, invece, non è prevista in nessuna delle proposte fino ad ora presentate, nonostante il costo della vita sia molto differente sul territorio nazionale così come è diverso nelle varie zone del Paese il potere d’acquisto della retribuzione.

**88** Il D.D.L. Laus prevede una sanzione amministrativa da 5000 a 15000 euro, mentre il D.D.L. Nannicini sceglie la misura della sanzione amministrativa, ma ne moltiplica l’importo per ogni singolo lavoratore che abbia ricevuto una retribuzione inferiore a quella prevista dai decreti e la affianca al “ristoro del danno economico determinato ai lavoratori”.

**89** Per alcune considerazioni sul ruolo del sindacato in materia: P. ICHINO, *Minimum Wage: perché non piace ai sindacati*, in *Colloqui giuridici sul lavoro*, 2014, 1 ss.; F. GUARRIELLO, *Verso l’introduzione del salario minimo legale?*, cit., 332 ss.

**90** M. MAGNANI, *Salario minimo legale*, cit., 550.

**91** Ci si limita a prevedere come destinatari i lavoratori subordinati (S310 Laus; S1132 Nannicini) oppure, oltre ai lavoratori subordinati, si includono anche quelli etero-organizzati (S658 Catalfo e S 2187 Catalfo). Cfr. M. BARBIERI, *EuropaItalia: a che serve il salario minimo legale*, cit., 10.

Per preservare il valore reale del minimo legale, in dottrina, invece, si ritiene auspicabile prevedere la possibilità di un importo inferiore laddove i rapporti lavorativi si svolgano in aree economicamente depresse, basato non già in via esclusiva su un criterio oggettivo, qual è quello della specificità territoriale, bensì un sistema di salari minimi articolato secondo criteri soggettivi, legati alle condizioni anche personali dei lavoratori, con particolare riguardo all'età anagrafica<sup>92</sup>. In nessuna delle proposte esaminate si prevedono infine specifiche sanzioni per i datori che non rispettino le tariffe legali con la conseguenza di avere una minore effettività delle tutele retributive stesse.

La salvaguardia dei minimi salariali previsti per legge, come è stato osservato, può essere assicurata non tanto dalla natura dei meccanismi volti alla loro determinazione, quanto dal grado di "capillarità" della vigilanza esercitata dagli organi ispettivi volti a garantirne il rispetto e dalla funzione deterrente delle sanzioni previste per le ipotesi di violazione<sup>93</sup>.

In definitiva, i disegni di legge presentati, nel loro complesso, dimostrano da parte della classe politica una piena presa di coscienza della necessità di intervenire in questa complessa e delicata materia, ma sembrano muoversi sostanzialmente alla ricerca di un compromesso, non sempre facile e sovente contraddittorio, tra la necessità di mantenere e promuovere i risultati della contrattazione collettiva e quella di assicurare minimi retributivi inderogabili a tutti i lavoratori attraverso un salario minimo fissato per via legislativa.

I modelli retributivi prospettati, infatti, si fondano tutti sul sostegno all'attività di contrattazione collettiva svolta dalle parti sociali. Per tale via si consolida la centralità del ruolo del sindacato in materia di determinazione dei minimi salariali, in conformità con il principio di libertà sindacale.

## **12. La giusta retribuzione nelle norme dell'ordinamento internazionale e le misure adottate dalle istituzioni europee in materia di retribuzione nazionale degli Stati membri**

Volgendo uno sguardo alle norme internazionali in materia retributiva, il principio della giusta retribuzione si ritrova anzitutto all'art. 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 ed all'art. 7 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali del 1966.

Da tali disposizioni si evincono, da un lato, il riferimento al concetto di equità della retribuzione, tale da assicurare il rispetto della dignità e del decoro dei lavoratori, dall'altro, la stretta relazione che emerge tra il principio della giusta retri-

92 In tal senso, F. GUARRIELLO, *Verso l'introduzione del salario minimo legale?* cit. 332 ss. Contrario, invece, E. MENEGATTI, *Il Salario Minimo Legale. Aspettative e Prospettive*, cit., 158-161.

93 Così, F. GUARRIELLO, *Verso l'introduzione del salario minimo legale?* cit. 332.

bUZIONE e quello della libertà sindacale, a suggerire il necessario rapporto con la contrattazione e l'azione collettiva, a garanzia dell'effettività del principio.

Il diritto alla giusta retribuzione, si ritrova anche nelle disposizioni delle Convenzioni OIL, in particolare nella Convenzione n. 26 del 1928, ove si dice espressamente che il salario minimo equo è *quello fissato dagli accordi* collettivi, con ciò evidenziando la preminenza accordata alla determinazione negoziale della retribuzione ed il ruolo di subalternità attribuito all'intervento statale nella fissazione dei trattamenti retributivi dei lavoratori<sup>94</sup>.

Riferimenti espliciti alla necessità di garantire ai lavoratori un livello di retribuzione sufficiente per godere di un tenore di vita dignitoso sono presenti altresì in alcune fonti normative di livello europeo, come la Carta sociale europea del 1961 e la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989<sup>95</sup>, alle quali rimanda l'art. 151 dello stesso TFUE.

Se la sufficienza della retribuzione tutelata dall'art. 4 della Carta Sociale Europea è stata effettivamente individuata in un livello salariale concreto<sup>96</sup>, al contrario, invece, il diritto ad una retribuzione sufficiente contenuto all'art. 5 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori non è mai stata realizzata per la ferma resistenza degli Stati Membri<sup>97</sup>.

La Carta di Nizza dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000, poi, all'art. 31.1, stabilisce che ogni lavoratore ha "diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose", da ciò può evincersi il riferimento al principio della giusta retribuzione, escludendo in ogni caso però che ciò possa comportare l'ampliamento delle competenze dell'Unione Europea in materia di retribuzione. L'art. 51(2), infatti, chiarisce come la Carta di Nizza non possa stabilire alcun nuovo

94 All'art. 1 della predetta Convenzione si precisa che lo Stato ha il compito di operare in via subordinata nella regolazione del mercato per fissare i livelli minimi di retribuzione per i lavoratori (saggi minimi di salario), qualora non vi abbia già provveduto la contrattazione collettiva o, laddove i salari siano eccezionalmente bassi, per rispondere alle esigenze della classe lavoratrice in particolare aree depresse del mercato. Tale preferenza per la contrattazione collettiva si trova esplicitata anche all'art. 10 della successiva Convenzione n. 117 del 1962 e nella Convenzione OIL n. 95 del 1970. Nella Convenzione OIL sulla politica sociale del 22 giugno 1962, n. 117, che all'art. 10 prevedeva per gli Stati che l'avessero ratificata, l'attuazione di politiche volte ad incoraggiare la fissazione di minimi salariali a mezzo della contrattazione collettiva, ovvero, in mancanza, a ricercare comunque soluzioni consensuali per tale fissazione, nonché ad assicurare un'adeguata tutela giudiziaria per il rispetto dei limiti suddetti.

95 L'art. 11 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori stabiliva che il diritto alla retribuzione sufficiente deve essere determinato negozialmente in base alle modalità proprie di ciascun Paese, conferendo un ruolo di primo piano ai soggetti sindacali e all'esercizio dell'azione collettiva.

96 Negli anni '90 si è stabilito che una retribuzione è definibile sufficiente quando sia equivalente o superiore al 60% del salario netto medio nazionale e tale parametro ancora oggi è utilizzato dal Consiglio d'Europa per verificare il rispetto del diritto sancito dalla Carta.

97 La Commissione Europea per affrontare il problema dei bassi salari nel periodo immediatamente successivo alla pubblicazione della Carta aveva istituito un comitato di esperti e pubblicato un parere con il quale sollecitava gli Stati e le parti sociali a prendere misure adeguate alla protezione del diritto alla giusta retribuzione, impegnandosi altresì a monitorare lo sviluppo dei livelli salariali nell'Unione. Gli Stati Membri, tuttavia, non fornirono informazioni alla Commissione, proprio sul presupposto che la materia della retribuzione dovesse rimanere di competenza nazionale.

potere o compito per l'Unione, né modificare le competenze definite dai Trattati.

L'art. 153(5) del TFUE, al paragrafo 5, invero, esclude la competenza dell'Unione Europea in tema di retribuzioni<sup>98</sup>. Ciononostante, però, negli ultimi decenni si sono succeduti alcuni interventi più o meno diretti dell'Unione proprio in questa materia.

La base giuridica per l'intero settore del diritto antidiscriminatorio europeo che vieta le differenziazioni tra i lavoratori basate sul loro genere, com'è noto, ad esempio, è costituita dall'art. 157 TFUE, relativo alla parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile che svolgono "uno stesso lavoro, o un lavoro di pari valore". Già contenuto nei Trattati di Roma del 1957 (art. 119), tale principio era stato originariamente introdotto per evitare uno svantaggio competitivo fra i Paesi della Comunità Economica Europea le cui legislazioni nazionali sancivano la parità di retribuzione tra uomo e donna e Stati Membri che, invece, non disponevano di normative analoghe.

A partire dagli anni '70, così, prende l'avvio una regolamentazione in tal senso, attraverso numerose direttive concernenti non solo la parità salariale tra uomo e donna, ma anche la parità di trattamento nelle condizioni di lavoro e nei regimi di previdenza sociale ed i principi relativi al divieto di discriminazione fondata sul genere sono poi confluiti nella direttiva 2006/54/CE (*Refusion*)<sup>99</sup>.

Nel 2008, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha delineato l'effettiva portata del divieto contenuto all'articolo 153(5) TFUE, chiarendo come la mancanza di competenza dell'UE in tema di retribuzioni debba essere interpretata restrittivamente, non potendosi quindi estendere "a ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione", ma solo a quelle che "implicherebbero un'ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni in seno alla Comunità", citando tra queste esplicitamente, seppur a titolo di esempio, l'istituzione di un salario minimo comunitario<sup>100</sup>.

Pur in assenza di competenze dell'Unione Europea in tema di retribuzione, peraltro, nella direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi, proprio le disposizioni in materia retributi-

98 La previsione contenuta all'articolo 153(5) TFUE è stata introdotta nel 1991 con il Protocollo Sociale del Trattato di Maastricht. L'art. 153 contenuto nel titolo X del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, rubricato "Politica sociale" definisce i settori nei quali l'Unione può esercitare la propria competenza, in materia concorrente con quella degli Stati Membri, al fine di perseguire gli obiettivi elencati all'articolo 151 TFUE, vale a dire "la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro [...] una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione".

99 Al riguardo D. GOTTARDI, "Vuoti" e "pieni": la retribuzione e la parità di trattamento nell'ordinamento dell'Unione europea, in *Lav. Dir.*, 2011, n. 4; M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *Diritto Del Lavoro*, 3, cit., 283 ss.

100 Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 aprile 2008, causa C-268/06.

va, com'è noto, sono state al centro di alcune sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, come il caso *Laval*<sup>101</sup> e il caso *Rüffert*<sup>102</sup>.

La direttiva citata stabiliva che ai lavoratori distaccati in un altro Paese dell'Unione Europea dovessero essere garantite le medesime condizioni di lavoro e di occupazione previste per i lavoratori del Paese ospitante, in relazione a specifiche materie, tra cui, oltre alla parità di trattamento tra uomo e donna, si includevano anche le "tariffe minime salariali" stabilite da "disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e/o da contratti collettivi o arbitrati dichiarati di applicazione generale" (art. 3.1).

La parità di trattamento retributivo tra i lavoratori dei diversi Paesi avrebbe dovuto evitare forme di concorrenza tra i lavoratori del Paese ospitante e quelli distaccati, derivanti dall'eventuale differente costo del lavoro.

Nel 2018 la direttiva è stata modificata nella parte relativa alla retribuzione da corrispondere ai lavoratori distaccati, che non risulta più equivalere unicamente alle "tariffe minime salariali" garantite ai lavoratori del Paese ospitante, ma a "tutti gli elementi costitutivi della retribuzione resi obbligatori da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali, da contratti collettivi o da arbitrati che sono stati dichiarati di applicazione generale nello Stato membro in questione"<sup>103</sup>.

Il vantaggio economico derivato dall'impiego di lavoratori provenienti da Paesi con un costo inferiore del lavoro, in questo modo, è stato notevolmente ridimensionato, ma è rimasta invariata la situazione dei Paesi dell'Unione il cui ordinamento non presenti un sistema di fissazione dei salari a livello legale o i cui contratti collettivi non abbiano efficacia *erga omnes*<sup>104</sup>.

Le politiche salariali adottate da parte di alcuni Stati membri, peraltro, sono state spesso oggetto di critiche da parte della Commissione Europea, che ha utilizzato *Country Specific Recommendations* (CSR), atti non vincolanti sul piano giuridico, ma aventi unicamente una valenza politica per sollecitare, e in certi casi indirizzare, modifiche strutturali<sup>105</sup>.

Caso emblematico in tal senso è quello della Francia, messa sotto accusa da parte delle istituzioni europee nel 2014 come responsabile di "distorsioni nella struttura salariale", per aver adottato un particolare meccanismo di indicizzazione, che aveva portato nel tempo ad aumentare il salario minimo legale (SMIC), com'è noto, è uno dei più alti d'Europa, in modo più rapido dell'incremento dei salari medi nel Paese.

<sup>101</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, 18 dicembre 2007, *Laval*, causa C 341/05.

<sup>102</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, 3 aprile 2008, causa C 346/06.

<sup>103</sup> Direttiva 2018/957/UE, articolo 1, par. 2, lett. a).

<sup>104</sup> G. ORLANDINI, *Pilastro sociale e concorrenza deregolativa nell'UE*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Roma, 2018, 65.

<sup>105</sup> Tali pratiche non sono ritenute in contrasto con la mancanza di competenza dell'Unione Europea in materia di retribuzione, sancita dall'articolo 153(5) del TFUE.

La Francia ha accolto le indicazioni contenute nella raccomandazione, ponendo un significativo freno agli aumenti del salario minimo legale nell'anno successivo, anche se, poi, nel 2016 la Commissione Europea ha comunque espresso contrarietà per la mancata modifica del sistema di indicizzazione del salario, chiarendo come più che limitare le conseguenze distorsive del meccanismo adottato, si trattava di eliminare un istituto della legislazione lavoristica nazionale francese incompatibile con le politiche economiche europee.

Ulteriori raccomandazioni, in seguito, sono state indirizzate nei confronti di Stati membri le cui retribuzioni minime, viceversa, risultavano essere tra le più basse dell'Unione (Bulgaria e Slovenia), e che per questo hanno dovuto modificare il proprio sistema di fissazione dei minimi salariali al fine di "supportare la competitività" del Paese.

Per quanto riguarda l'Italia, invece, le istituzioni europee hanno sovente ravvisato la necessità di decentrare il sistema di contrattazione collettiva nazionale in favore di quella aziendale, più prossima e ricettiva agli andamenti della produzione, dell'inflazione ed alle condizioni del mercato del lavoro<sup>106</sup>.

La Commissione europea, inoltre, redige una Relazione annuale, sulla base della quale il Consiglio, al fine di contrastare gli squilibri macroeconomici eventualmente caratterizzanti le economie degli Stati membri, può rivolgere delle raccomandazioni che dovranno essere tenute in conto dallo Stato membro nella stesura di un "piano d'azione correttivo" e del quale potrà monitorare l'effettiva attuazione<sup>107</sup>.

Le raccomandazioni del Consiglio emesse in seno a questa particolare procedura, finiscono per assumere un carattere vincolante per gli Stati membri che appartengono all'Eurozona, dovendo gli stessi necessariamente attuare le proposte in esse contenute al fine di non imbattersi in pesanti sanzioni economiche<sup>108</sup>.

Tra gli indicatori utilizzati per valutare i predetti squilibri macroeconomici è presente anche la variazione percentuale del costo nominale unitario del lavoro, sicché la Commissione ed il Consiglio possono monitorare la variazione di tale parametro nei diversi Stati membri, proporre provvedimenti al fine di farlo rientrare nelle soglie previste ed eventualmente sanzionare la protratta discrepanza rispetto a queste ultime.

Occorre ricordare infine alcune misure adottate dall'UE per fronteggiare le pesanti conseguenze che hanno colpito alcuni Stati membri in seguito alla crisi finanziaria

**106** Una modifica in tal senso era già stata individuata tra le riforme strutturali richieste dalla Banca Centrale Europea nel 2011.

**107** S'intende per squilibrio "ogni tendenza che possa determinare sviluppi macroeconomici che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro, dell'Unione economica e monetaria o dell'intera Unione". (cfr. Reg. 1176/2011 del c.d. "Six-Pack").

**108** Se lo Stato membro risulterà inadempiente poiché non conformatosi alle misure correttive segnalate dal Consiglio, potrà essere soggetto ad una sanzione pari allo 0,1% del PIL nazionale, su raccomandazione della Commissione Europea (cfr. Reg. 1176/2011 del c.d. "Six-Pack").

del 2008. Sia pure giustificate da condizioni di eccezionale gravità in cui versavano i Paesi colpiti, gli interventi in questione si sono tradotti per lo più nella richiesta di riforme legislative aventi ad oggetto modifiche ai minimi salariali nazionali<sup>109</sup>. Le linee di intervento fin qui descritte, perciò, ancorché adottate in contesti emergenziali o attraverso raccomandazioni astrattamente non vincolanti *ex art.* 288 TFUE, evidenziano una diretta ingerenza delle istituzioni europee sul livello delle retribuzioni nazionali, nonostante questa materia, stando al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, sarebbe competenza esclusiva degli Stati membri.

### 13. L'ipotesi di una legislazione sul salario minimo comune di dimensione europea

Diversi Paesi appartenenti all'Unione Europea, com'è noto, ancorché con notevoli differenze, hanno previsto nella propria legislazione, disposizioni sui minimi salariali applicabili a tutti i lavoratori che svolgono la propria attività nel territorio dello Stato<sup>110</sup>.

Da alcuni anni si discute però sulla possibilità di fissare *standard* comuni attraverso la determinazione di un salario minimo europeo, ancorché calcolato in modo da sostenere il differente costo della vita negli Stati Membri<sup>111</sup>.

**109** Negli anni successivi alla crisi Cipro, Grecia, Irlanda, Portogallo, Romania e Spagna hanno ricevuto assistenza economica da parte dell'Unione Europea, in forma di prestiti approvati dalla cosiddetta Troika (Commissione Europea, Fondo monetario internazionale e Banca Centrale Europea), al fine di evitare il *default* finanziario.

**110** In Germania, ad esempio, già nel 2010 era stato fissato un salario minimo legale intercategoriale di 8,50 euro lordi orari poi aumentato fino a 9,35 euro, grazie ad un sistema di adeguamenti periodici proposti da una specifica Commissione deputata a tal fine, che vede rappresentate al suo interno le parti sociali e adotta come riferimento i contratti collettivi. In Francia, invece, dove il tasso di sindacalizzazione è molto ridotto (circa 8%), ma al 90% dei lavoratori si applica almeno un contratto collettivo grazie ad un meccanismo di estensione *erga omnes* tramite decreto governativo: già nel 1950 era stato introdotto un salario minimo intercategoriale legale (SMIG) con differenti importi su base regionale periodicamente rivalutati al costo della vita e dell'inflazione, sostituito nel 1970 da un nuovo sistema dinamico (SMIC) tuttora in vigore ed il cui valore è di 10,15 euro lordi all'ora, caratterizzato principalmente da un meccanismo di rivalutazione automatica parametrato su un indicatore statistico (l'indice dei prezzi al consumo), ma che lascia spazio a un notevole grado di discrezionalità da parte del Governo, tenuto a consultare una "Commissione nazionale della negoziazione collettiva" composta da rappresentanti dello Stato e delle associazioni sindacali e datoriali, il cui parere, tuttavia, non è vincolante. Il salario minimo legale più alto invece è quello fissato a Lussemburgo, con 2071 euro lordi, mentre in fondo alla classifica si trova la Bulgaria con 286 euro lordi mensili. Sulla prospettiva comparatistica: v. D. PORCHEDDU, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, cit., 59 ss.

**111** Sull'opportunità di una iniziativa comune in materia retributiva si erano avute alcune aperture già da parte dell'ex Presidente della Commissione Europea *Jean-Claude Juncker*, che per la prima volta al Parlamento Europeo precedente alla sua elezione, nel 2014 dichiarava che "In tutti i paesi dell'Unione Europea sarà stabilito un salario sociale minimo, un reddito minimo garantito", dichiarazione a cui però non è seguita alcuna concreta iniziativa in tema di minimi salariali. La medesima volontà politica fu in seguito reiterata dallo stesso *Juncker* tre anni dopo, durante una conferenza relativa ai diritti sociali tenutasi a Bruxelles nel 2017. Nel 2019 anche l'attuale Presidente della Commissione *Von der Leyen* ha fatto riferimento al tema dei minimi salariali davanti alla sessione plenaria del Parlamento Europeo, ribadendo la necessità di garantire il diritto alla giusta ed equa retribuzione per ogni lavoratore, da attuare sulla base di un quadro di riferimento rispettoso dei diversi mercati del lavoro. Cfr. D. PORCHEDDU, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, cit., 160.

La proposta, però, sembra incontrare resistenze da parte delle organizzazioni sindacali soprattutto nei Paesi, nei quali i minimi retributivi sono fissati esclusivamente nell'ambito della contrattazione collettiva, probabilmente per il timore che un intervento imposto a livello sovranazionale ne andrebbe ad inficiare il ruolo di autorità salariali (ad es. Austria, Cipro, Danimarca, Svezia, Finlandia e Italia).

L'idea di introdurre un salario minimo applicabile a tutti i paesi dell'Unione, invece, ha trovato qualche riscontro in alcune iniziative intraprese a livello europeo.

Nell'ambito del lungo processo di elaborazione del c.d. "Pilastro Europeo dei Diritti Sociali" del 2017<sup>112</sup>, ad esempio, il Parlamento Europeo ha posto l'attenzione sul tema dei minimi retributivi, ritenuti "uno strumento fondamentale per la preservazione della dignità umana, la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale", ed ha sostenuto la necessità di garantire "retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro" (principio 6)<sup>113</sup>.

Al fine di "valutare i regimi di reddito minimo nell'Unione Europea, anche esaminando se tali regimi consentano alle famiglie di soddisfare le loro esigenze" e per "valutare su tale base le modalità e gli strumenti per fornire redditi minimi adeguati in tutti gli Stati membri" nel documento si è auspicata un'iniziativa congiunta in materia da parte della Commissione Europea e degli Stati membri. Benché si discuta se abbia natura meramente ricognitiva o se contenga previsioni determinanti nella futura evoluzione delle politiche dell'Unione Europea, il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali mostra una chiara apertura europea all'ampliamento del novero dei diritti sociali ed alla necessità di conferire loro vincolatività anche nell'ambito di un bilanciamento con la protezione della stabilità economica dell'UE o con le libertà fondamentali previste dai Trattati.

Nel delineare le principali caratteristiche dell'azione europea per quanto concerne il tema dei minimi salariali, nello stesso provvedimento, si sottolinea la necessità del coinvolgimento delle parti sociali e di considerare come strumento privilegiato la contrattazione collettiva da parte delle associazioni dei datori di lavoro e dei sindacati al fine di adattare il salario minimo al settore o al luogo di riferimento.

**112** Ufficialmente proclamato dalla Commissione Europea, dal Consiglio Europeo e dal Parlamento Europeo durante il Vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita tenutosi a Göteborg nel 2017, la Commissione Juncker nello stesso anno pubblicò il testo definitivo del Pilastro Sociale. Cfr. la Raccomandazione 2017/761 del 26 aprile 2017, par. 6 ex art 292 TFUE.

**113** In dottrina, cfr., M. MAROCCO, *Il salario minimo legale nel prisma europeo: prospettive per l'Italia*, cit.; L. RATTI, *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in W. CHIARAMONTE, D.M. FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, Milano, 2018, 11 ss. F. GUARRIELLO, *Il Pilastro europeo e la riscoperta del ruolo delle parti sociali*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Roma, 2018, 57 ss. M. MONACO, *Il punto di vista del sindacato europeo sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Roma, 2018, 25 ss.

Nella Comunicazione, intitolata “Un’Europa sociale forte per transizioni giuste”, che descrive gli intenti dell’azione della Commissione Europea a guida *Von der Leyen*, tra le iniziative da adottare, si menziona proprio la necessità di una consultazione delle parti sociali sulla materia del salario minimo, che coinvolga tutti gli Stati membri e le parti sociali a livello dell’UE, accogliendo quanto auspicato al riguardo dal Parlamento Europeo nella Risoluzione del 2017.

Con il *Consultation Document* del 14 gennaio 2020 indirizzato dalla Commissione Europea alle parti sociali a livello dell’Unione, riguardo ad una possibile azione comune per quanto concerne appunto la materia dei salari minimi, è stata avviata la prima fase della consultazione delle parti sociali sul tema, secondo la procedura delineata dall’articolo 154 TFUE<sup>114</sup>.

Nell’introduzione al documento la Commissione ha espressamente escluso una possibile azione europea volta ad uniformare il livello dei salari minimi in tutta l’UE o a stabilire un meccanismo uniforme per fissare il salario minimo o il livello delle retribuzioni, giacchè questo deve ritenersi rientrare pur sempre nella competenza degli Stati membri, chiarendo altresì, a beneficio dei sindacati, che l’azione europea non avrebbe neanche modificato il sistema di fissazione dei minimi salariali nei singoli ordinamenti europei, introducendo, per esempio, specifiche normative in materia nei Paesi in cui il ruolo di autorità salariale è esercitato unicamente dalla contrattazione collettiva.

Nel delineare la possibilità di un quadro di riferimento europeo in materia di retribuzione, poi, la Commissione si è espressa anche in materia di differenziazioni salariali in base all’età.

Una pratica diffusa in alcuni dei Paesi con un salario minimo fissato a livello legislativo, come si è accennato, infatti, è quella di prevedere trattamenti economici inferiori per i lavoratori più giovani, in ragione della loro limitata esperienza professionale e della loro conseguente minore produttività, allo scopo di facilitarne l’ingresso nel mercato del lavoro, associando vantaggi economici alla loro assunzione. Nella prospettiva della determinazione di *standard* retributivi a livello europeo, tuttavia, misure di questo tenore potrebbero assumere il carattere di una forma di discriminazione basata sull’età dei lavoratori.

Al riguardo, così la Commissione ha chiarito che gli Stati membri possono prevedere che le disparità di trattamento in ragione dell’età non costituiscano discriminazione, laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari<sup>115</sup>.

114 Oltre a disporre che la Commissione Europea ha il compito di promuovere la consultazione e il dialogo tra le parti sociali a livello dell’Unione, la norma descrive il percorso da intraprendere per presentare proposte in tema di politica sociale, dovendo in primo luogo “consultare le parti sociali sul possibile orientamento di un’azione dell’Unione” e solo se, in seguito alla consultazione, ritenga ancora opportuna tale azione, potrà presentare una vera e propria proposta, prima di una seconda consultazione delle parti sociali.

115 Cfr. l’art. 6 della Direttiva 2000/78/CE, rubricato “giustificazioni di disparità di trattamento in base all’età”.

Emerge in tutta evidenza la volontà politica di contrastare la povertà del lavoro attraverso l'individuazione di minimi retributivi, continuando ad identificare però il livello nazionale come quello più adeguato per quanto concerne gli interventi in materia salariale<sup>116</sup>.

Le differenze tra i minimi retributivi dei vari Stati dell'Unione, tuttavia, rendono ardua e complessa la valutazione del livello retributivo idoneo a soddisfare i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali<sup>117</sup>.

La definizione di “salario equo” adottata dalla Commissione, peraltro, implica la necessità che il salario garantisca un “tenore di vita dignitoso”, sicché un eventuale livello minimo europeo dovrebbe essere utile a provvedere non già alla mera sussistenza, ma consentire ai lavoratori la partecipazione alla società e la possibilità di assicurarsi contro imprevisti.

Le linee guida dettate dalla Commissione per la creazione di una legge quadro europea in tema di minimi salariali, nel complesso, così, sono apparse ampie e generiche. Ciò è da ritenersi frutto di una scelta volta a favorire le libere negoziazioni tra le associazioni datoriali e sindacali, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali sancita dall'art. 152 TFUE, ed una conferma della significativa rivalutazione del ruolo delle stesse in materia salariale nell'ambito delle attuali politiche europee, in aperta discontinuità con il passato<sup>118</sup>.

Nell'ultimo decennio la spinta delle istituzioni europee verso il decentramento della contrattazione collettiva a livello aziendale aveva favorito una progressiva perdita di rappresentatività delle associazioni sindacali ed una minor estensione dei contratti collettivi, mentre oggi le istituzioni europee sottolineano il fondamentale ruolo delle parti sociali in materia e l'azione delle parti sociali è ritenuta determinante per garantire salari adeguati negli Stati membri.

I sindacati europei hanno imputato la situazione attuale dei livelli salariali nell'Unione Europea alle politiche di austerità messe in campo dalle istituzioni europee negli ultimi anni ed hanno chiesto alla Commissione che il sistema di determinazione dei salari venisse applicato solo ai salari minimi previsti dalla

**116** Cfr. il principio 6 del Pilastro Europeo dei diritti sociali, secondo il quale le retribuzioni devono essere fissate “conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali”; le fonti internazionali al cui rispetto l'Unione Europea è vincolata, come gli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU, in materia di lotta alla povertà, riduzione delle disuguaglianze e tutela del lavoro dignitoso, ma anche la “Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro”, nella parte in cui sancisce che “tutti i lavoratori dovrebbero godere di una protezione adeguata in conformità con l'Agenda del lavoro dignitoso, tenendo in considerazione [...] un salario minimo adeguato”, nonché l'art. 4 della Carta Sociale Europea, secondo il quale il diritto ad un'equa retribuzione può essere garantito da “convenzioni collettive liberamente concluse”, nonché da “meccanismi legali di determinazione dei salari”, ribadendo nuovamente di non volere l'introduzione di qualunque modifica ai sistemi di fissazione dei minimi così come determinati dagli ordinamenti nazionali.

**117** Per una approfondita ricostruzione e alcune considerazioni v. D. PORCHEDDU, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, cit., 161 ss.

**118** F. GUARRIELLO, *Il Pilastro europeo e la riscoperta del ruolo delle parti sociali*, cit., 61.

legge ed alle autorità pubbliche preposte a fissarli e a farli rispettare, non invece ai salari individuati attraverso i contratti collettivi<sup>119</sup>.

Ribadita la propria disponibilità ad iniziare un dialogo *ex art.* 155 TFUE con le associazioni datoriali, la Confederazione europea dei sindacati (CES) ha chiesto di chiarire argomenti e forma giuridica che l'azione europea relativa ai minimi salariali avrebbe dovuto assumere, sottolineando la necessità che un eventuale intervento europeo in materia fosse “fermamente fondato” sugli articoli 151 e 153 del TFUE, ritenuta una base giuridica “più sicura per i lavoratori”.

Ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, il “dialogo sociale” è possibile unicamente per le materie elencate dall'articolo 153, che però esclude esplicitamente la retribuzione dai settori nell'ambito dei quali l'Unione può esercitare la propria azione.

Un probabile “quadro di riferimento” europeo in materia di minimi salariali, perciò, può trovare applicazione attraverso strumenti, sia pure incisivi nell'indirizzare le politiche salariali degli Stati membri, purché non incompatibili con l'art. 153(5) TFUE, e tali sono certamente tutti quelli non giuridicamente vincolanti come le raccomandazioni ed i pareri<sup>120</sup>.

A tale riguardo, fermi restando i limiti di competenza dell'Unione in materia retributiva delineati proprio dal TFUE, anche i sindacati hanno espresso il proprio favore ad un'azione europea in materia di minimi salariali ed alla possibilità che questa potesse estrinsecarsi nella forma di una “direttiva”.

Una soluzione non priva di ostacoli, in quanto destinata a realizzarsi attraverso un lungo processo di negoziazione, ma che potrebbe rivelarsi in prospettiva, come meglio si dirà, la via più idonea a realizzare una vera svolta sociale a livello europeo.

#### **14. (segue): la Direttiva (UE) 19 ottobre 2022/2014 “relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea”**

L'introduzione da tempo auspicata di misure condivise tra gli Stati membri sui salariali a livello europeo è divenuta realtà. Ne è prova la recente approvazione in seno alla Commissione Europea della Direttiva (UE) 19 ottobre 2022/2014 “relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea”<sup>121</sup>.

<sup>119</sup> Cfr. la risposta al *Consultation Document* della Commissione, pubblicato dalla Confederazione Europea dei Sindacati (CES) nel febbraio 2020.

<sup>120</sup> L'art. 156 TFUE, infatti, sancisce la facoltà della Commissione Europea di emettere pareri in materia di politica sociale, al fine di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e facilitare il coordinamento della loro azione, pareri che, com'è noto, sono atti non vincolanti (*ex art.* 288 TFUE).

<sup>121</sup> La Direttiva (UE) 19 ottobre 2022, n. 2022/2014 è stata pubblicata il 25 ottobre 2022 sulla G.U. europea. Il testo è consultabile su [https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2022/10/CELEX\\_32022L2041\\_IT\\_TXT.pdf](https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2022/10/CELEX_32022L2041_IT_TXT.pdf).

Iniziato nel gennaio del 2020 con un percorso di consultazioni con le parti sociali a livello europeo, il processo di approvazione è proseguito con la presentazione il 28 ottobre del 2020 da parte della Commissione di una proposta di direttiva e successivamente con negoziazioni tra il Consiglio e il Parlamento europeo per raggiungere l'accordo su una posizione comune, e si è conclusa infine con la posizione del Parlamento europeo del 14 settembre 2022 e la decisione del Consiglio del 4 ottobre 2022<sup>122</sup>.

Allo scopo di garantire condizioni di vita e di lavoro dignitose e ridurre le disuguaglianze retributive nell'Unione, nella direttiva sono enunciati alcuni principi e criteri quadro indirizzati agli Stati membri per l'adozione di misure volte ad assicurare a livello nazionale ai lavoratori europei una retribuzione minima adeguata, per legge o mediante contratto collettivo.

A tal fine sono state stabilite procedure per l'adeguatezza dei salari minimi legali, per la promozione ed il coinvolgimento della contrattazione collettiva nella determinazione dei salari, ed altresì per l'accesso effettivo dei lavoratori alla tutela di un salario minimo ove previsto dal diritto nazionale o dai contratti collettivi<sup>123</sup>.

La direttiva, conformemente all'art. 153 (5) TFUE, lascia agli Stati membri la libertà di definire le modalità con cui realizzare tali obiettivi e fa salvo il pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali, nonché il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi (art. 1).

Si esclude, così, l'imposizione di un obbligo all'introduzione del salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante accordi collettivi, o quello di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile.

Gli Stati membri con un tasso di copertura della contrattazione collettiva inferiore all'80% dovranno definire piani di azione volti a promuovere la contrattazione collettiva e ad incrementarne progressivamente l'applicazione, benché la soglia indicata debba essere considerata solo come un indicatore per l'obbligo di elaborare un piano d'azione, senza dover essere necessariamente raggiunta dagli Stati membri, dal momento che è esclusa la possibilità di vincolare le parti sociali a concludere contratti collettivi.

122 Per alcune considerazioni espresse nelle diverse fasi della sua approvazione: M. BARBIERI, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, 387ss.; M. BARBIERI, *Il salario minimo legale in Italia, dagli studi di Massimo Roccella alla proposta di direttiva e ai disegni di legge di questa legislatura*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Napoli, 2021, 75-94; M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, cit. 2 ss.

123 Cfr. in argomento: D. PORCHEDDU, *La proposta di un salario minimo: le possibili iniziative comunitarie e le posizioni delle parti sociali europee*, in *Bollettino ADAPT*, 21 settembre 2020, n. 34; S. SPATTINI, *La proposta europea di salario minimo legale: il punto di vista italiano e comparato*, in *Bollettino ADAPT*, 21 settembre 2020, n. 34 - aggiornato il 10 novembre 2020; V. BAVARO, S. BORELLI., G. ORLANDINI, *La proposta di Direttiva sul salario adeguato nell'Unione Europea*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2021, 72, 111 ss.; D. PORCHEDDU, S. SPATTINI, *Salario minimo: un ulteriore passo verso la Direttiva europea*, in *Bollettino ADAPT*, 13 dicembre 2021, n. 44; T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, 1, 1 ss.; S. SPATTINI, *Salari minimi adeguati: pubblicata la direttiva europea*, in *Bollettino ADAPT*, 2 novembre 2022, n. 37.

Dedicato alla “promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari”, in particolare, è l’art. 4 della direttiva, con il quale si invitano gli Stati membri a sviluppare e rafforzare la capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, ad incoraggiare negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali, su un piano di parità, ad adottare, se del caso, misure volte a tutelare l’esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, a proteggere i lavoratori e i rappresentanti sindacali da atti che li discriminino ed i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o intendono partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di interferenza.

Per i Paesi nei quali gli ordinamenti avessero già previsto e regolato una disciplina specifica in materia, si prevede l’istituzione di procedure per una rideterminazione dei salari minimi legali in modo da contribuire alla loro adeguatezza, al fine di garantire livelli di vita dignitosi, ridurre la povertà lavorativa, promuovere coesione e convergenza sociale verso l’alto e ridurre le differenze di genere (art. 5)<sup>124</sup>.

Gli Stati dovranno garantire specifiche procedure anche per assicurare l’aggiornamento periodico e tempestivo degli importi (almeno ogni due anni oppure quattro per i Paesi in cui già esistano meccanismi di indicizzazione automatica), potendo ricorrere ad un meccanismo automatico di adeguamento dell’indicizzazione dei salari minimi legali, basato su criteri appropriati e conformemente al diritto ed alle prassi nazionali, a condizione che l’applicazione di tale meccanismo non comporti una diminuzione del salario minimo legale.

Come nella determinazione, così anche nell’aggiornamento dei minimi salariali è comunque ritenuto necessario il coinvolgimento delle parti sociali (art. 7).

Gli Stati membri, inoltre, dovranno stabilire sanzioni applicabili in caso di violazione dei diritti e degli obblighi rientranti nell’ambito di applicazione della direttiva, nella misura in cui tali diritti e obblighi siano previsti dal diritto nazionale o dai contratti collettivi, e queste dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive. Negli Stati membri senza salari minimi legali, peraltro, tali norme potranno limitarsi ad un riferimento alla compensazione e/o alle penalità contrattuali previste, se del caso, dalle norme sull’applicazione dei contratti collettivi (art. 13).

La definizione di un quadro normativo europeo per la tutela del salario minimo, invero, ha incontrato opposizione soprattutto da parte degli Stati membri che non hanno fissato per legge un salario minimo<sup>125</sup>.

124 Per conseguire tali obiettivi vanno utilizzati criteri che tengano conto almeno dei seguenti elementi: a) il potere d’acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; b) il livello generale dei salari e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari; d) i livelli e l’andamento nazionali a lungo termine della produttività.

125 La direttiva non è stata approvata all’unanimità, ma con il voto contrario di alcuni Paesi (come Danimarca e Svezia - oltre all’astensione dell’Ungheria), che non hanno un salario minimo legale.

In molti dei Paesi privi di un salario minimo legale, peraltro, i tassi di copertura della contrattazione collettiva risultano superiori all'80%, e ciò significa che non sarebbero interessati dalle disposizioni relative ai salari minimi legali.

L'impatto della direttiva, invece, potrebbe essere rilevante nei Paesi che già regolano per legge la materia, giacché sovente gli importi dei salari minimi legali spesso risultano del tutto inadeguati rispetto ai criteri impartiti dall'UE<sup>126</sup>.

Per effetto dei parametri indicati a livello europeo, nelle realtà nazionali, di norma caratterizzate da una scarsa copertura della contrattazione collettiva (inferiore all'80%), occorrerà piuttosto promuovere la negoziazione tra le parti sociali attraverso la definizione di appositi piani d'azione.

La direttiva ha fissato al 15 novembre 2024 il termine per l'adeguamento da parte gli Stati membri (art. 17), ma il recepimento integrale nelle legislazioni nazionali, come si è detto, non è obbligatorio, sicché è prevedibile un consolidamento di tale prerogativa negli ordinamenti ove è già prevista ed un invito a tutti i Paesi coinvolti a promuovere una politica comune sul tema.

Anche per quanto riguarda l'impatto della direttiva europea nel nostro Paese vale la considerazione più generale che la sua approvazione ed il suo recepimento non comporteranno l'obbligo dell'adozione di un salario minimo legale, né l'obbligo di adottare un contratto collettivo applicabile *erga omnes*.

Quanto, poi, alla promozione della contrattazione collettiva, deve escludersi che la sollecitazione europea possa avere un rilevante effetto in ambito nazionale, atteso un livello di copertura in Italia ben oltre l'80%, individuato come parametro limite al di sotto del quale si richiede agli Stati membri di attivare piani d'azione per l'incentivazione della contrattazione collettiva.

Il sistema indicato dalla direttiva per garantire salari adeguati, dunque, si fonda su due strumenti: una legislazione sui minimi retributivi e l'utilizzo rafforzato della contrattazione collettiva, che non devono essere interpretati però fra di loro come alternativi<sup>127</sup>.

Nelle analisi che dovranno indirizzare le scelte del legislatore sulle opzioni previste dalla direttiva europea per il suo recepimento, allora, si dovrà certamente seguire la via della promozione della contrattazione collettiva, coerentemente, del resto, con una consolidata tradizione del nostro ordinamento che affida alla dialettica sindacale la composizione equilibrata dei contrapposti interessi in materia, riservando, invece, alla legge il compito sussidiario di intervenire per sostenere i salari delle categorie per le quali la contrattazione collettiva non riesca a svolgere efficacemente la sua funzione.

126 Per la maggior parte dei Paesi europei il livello del salario minimo non risulta adeguato secondo i menzionati parametri (v., Eurofound, *Minimum wages in 2020: Annual review, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020*). Così, S. SPATTINI, *Salari minimi adeguati: pubblicata la direttiva europea*, cit., 3 ss.

127 T. TREU, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, cit., 9.

Se esistono profonde ragioni sociali per un intervento in materia, l'introduzione di una misura legislativa nazionale sul salario minimo coerente e conforme alla direttiva, però, potrebbe presentare alcune questioni problematiche.

Resta, infatti, l'esigenza di garantire l'adeguatezza dei salari minimi ed il miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al relativo diritto, ancorché la direttiva non intervenga sul livello delle retribuzioni stabilite dalla contrattazione collettiva, rientrando tale materia nell'autonomia delle parti sociali.

Il meccanismo di tutela duale prospettato a livello europeo, in ultima analisi, però, non sembra porsi in contrasto con l'art. 36 Cost., né con quella interpretazione dello stesso che, nel più generale concetto di adeguatezza retributiva, porta a distinguere i destinatari dei principi fondamentali in esso contenuti.

Da un lato, infatti, quello della sufficienza, che identifica la soglia legale minima e, dall'altro, quello della proporzionalità che verrebbe a coincidere con il livello salariale fissato dal contratto collettivo. L'introduzione d'una soglia legale di garanzia secondo i criteri menzionati, peraltro, non sminuirebbe neanche il ruolo giurisprudenziale a presidio della retribuzione costituzionalmente adeguata, giacché il parametro di riferimento salariale resterebbe comunque nella competenza della contrattazione collettiva qualificata, che, a sua volta, garantirebbe un presidio per il concorrente principio di proporzionalità.

## 15. Le prospettive di attuazione del dettato costituzionale: verso il "salario minimo legale"

In mancanza di un intervento legislativo risolutivo che regoli la materia, nel nostro ordinamento la definizione di salario "adeguato", resta direttamente o indirettamente affidata alle determinazioni della contrattazione collettiva ed alle sue dinamiche.

Il salario minimo di fonte giurisprudenziale, come si è avuto modo di evidenziare nell'analisi fin qui condotta, tuttavia, non sembra più in grado, anche nella sola area del lavoro subordinato, di garantire una effettiva applicazione della disposizione costituzionale.

Ciò, del resto, trova conferma anche in alcune sentenze, nelle quali, per stessa ammissione dei giudici, si dichiara inadeguata, e dunque in contrasto con l'art. 36 Cost., la retribuzione fissata dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative<sup>128</sup>.

Vi sono contratti collettivi, infatti, che, seppure firmati dai sindacati più rappresentativi, non sono in grado di rispondere ai dettami dell'art. 36 Cost., in quanto

<sup>128</sup> Così, Trib. Torino, 9 agosto 2019; Trib. Torino, 18 novembre 2019, n. 1412; App. Milano, 28 dicembre 2017, n. 1885; Trib. Milano, 30 giugno 2016, n. 1977.

contenenti retribuzioni estremamente basse, specie per i livelli inferiori della scala di classificazione del personale.

Come per altri aspetti della tutela del rapporto di lavoro, così anche per la retribuzione, si avverte oramai l'esigenza di un adeguamento ai profondi cambiamenti intervenuti in una complessa realtà qual è quella odierna del lavoro.

Se i fondamentali principi elaborati dal nostro costituente all'art. 36 Cost. non possono certamente dirsi tramontati, è vero, però, che gli stessi necessitano di una rilettura meno riduttiva di quella tradizionale e tale da rispondere alle esigenze indotte dalle grandi innovazioni tecnologiche e dalle nuove dinamiche del mercato globale.

Sotto questo profilo, però, il principale (se non esclusivo) riferimento ad una retribuzione stabilita per legge che non tenesse conto anche delle indicazioni provenienti dalla contrattazione collettiva, potrebbe dare luogo ad un sostanziale equiparazione dei trattamenti minimi, in contrasto con l'esigenza da più parti avvertita di una diversificazione retributiva che è condizione di competitività per le imprese e, invero, per gli stessi lavoratori.

Nell'egualitarismo presupposto da un modello retributivo che prevede per il lavoro subordinato un minimo comune stabilito in via esclusiva dalla legge, infatti, vi è il rischio di svalutare il differenziale professionale e penalizzare il lavoro altamente qualificato.

In un contesto socioeconomico sovente ispirato ai valori dell'auto-determinazione e della valorizzazione individuale della prestazione lavorativa, le imprese potrebbero preferire una maggior articolazione dei compensi per differenziare i trattamenti fra i dipendenti in relazione alla tipologia delle prestazioni ed ai fattori anche contestuali in cui l'attività si trovi a dover essere svolta, e potrebbe anche maturare l'interesse del lavoratore a valorizzare in termini di reddito personale la propria produttività.

La determinazione del compenso minimo, come è stato osservato, cioè, richiede "un giudizio di comparazione dell'attività lavorativa che lascia margini di discrezionalità, del tutto assenti nel caso in cui il compenso orario sia predeterminato in cifra fissa dalla legge"<sup>129</sup>.

Un intervento legislativo sul salario minimo, allora, non potrà comunque prescindere dal ruolo dell'autonomia collettiva e con essa, dell'ordinamento intersindacale, sempre a patto che le organizzazioni sindacali, nelle condizioni date dal mercato del lavoro, garantiscano forza e capacità di contrattare un costo del lavoro adeguato a garantire livelli di sufficienza della retribuzione.

Sul ruolo della contrattazione collettiva e della giurisprudenza nella determi-

129 V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in *Working papers - Centro studi Diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona"*, Catania, IT, n. 233, 2015, 45.

nazione dei livelli adeguati della retribuzione, peraltro, si registrano posizioni critiche<sup>130</sup>.

Negli ultimi decenni le strutture sindacali tradizionali si sono progressivamente indebolite, a causa, tra l'altro, di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e di una diminuzione delle adesioni, anche dovute all'aumento di forme di lavoro precario, nonché come si è accennato, alla comparsa di organizzazioni poco rappresentative che stipulano contratti alternativi a quelli dei sindacati confederali, prevedendo trattamenti economici e normativi peggiorativi.

Occorre in ogni caso continuare a fare affidamento sulla tutela garantita dalla contrattazione collettiva, nel nostro Paese molto più sviluppata che altrove. L'Italia, infatti, può contare tradizionalmente su un sistema di contrattazione collettiva diffuso e strutturato che dà garanzie alla maggioranza dei lavoratori dipendenti.

La contrattazione collettiva, pur ricondotta alle regole civilistiche e qualificata come negozio giuridico di diritto comune con limitato potere di applicazione (per associazione, adesione esplicita o implicita), con costanza è riconosciuta da sempre come la fonte più adatta a recepire le dinamiche retributive di settore e dunque meglio idonea a poter individuare il compenso più adeguato.

La centralità dell'azione sindacale nell'ordinamento costituzionale italiano è stata più volte ribadita anche dalla Corte costituzionale, la quale ha espressamente negato al legislatore ordinario di cancellare o contraddire ad arbitrio la libertà delle scelte sindacali e gli esiti contrattuali delle stesse, ed ha sottolineato altresì come sia compito del legislatore dare impulso all'ordinaria dialettica contrattuale in materia retributiva<sup>131</sup>.

Una norma che prevedesse la totale sostituzione della legge alla contrattazione collettiva nella determinazione dei profili retributivi, oltre che controproducente per le ragioni fin qui esposte, priverebbe la contrattazione collettiva della possibilità di determinare il trattamento economico che costituisce parte integrante della funzione normativa del contratto collettivo.

Ipotizzare, peraltro, che le stesse imprese possano rispettare solo il salario minimo legale, sganciandosi dal sistema contrattuale sottraendosi alle altre condizioni contrattuali, sembra poco realistico. Vi sono numerose previsioni normative, infatti, che consentono di usufruire benefici gestionali, normativi, fiscali o sociali solo quando l'imprenditore applichi il contratto collettivo<sup>132</sup>.

La recente direttiva dell'UE in materia, del resto, come si è evidenziato, è forte-

<sup>130</sup> Cfr. C. ZOLI, *Ruolo e limiti della contrattazione collettiva e della giurisprudenza nella determinazione di livelli retributivi adeguati*, in *Lav. Dir. Europa*, 2022, n. 1.

<sup>131</sup> Corte Cost. 24 giugno 2015, n. 178.

<sup>132</sup> Di tale avviso R. SANTUCCI, *Il salario minimo legale: l'auspicio che la montagna desideri partorire e non sia un topolino*, cit., 5.

mente improntata proprio alla promozione della contrattazione collettiva nazionale ed alla partecipazione delle parti sociali nella determinazione dei minimi salariali legali negli Stati membri.

L'opzione praticabile in concreto nel nostro Paese potrebbe essere quella di un intervento limitato all'attuazione dell'art. 36 Cost. per effetto di un rinvio ai trattamenti economici determinati dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che, per ogni settore economico, potrebbero definire contratti "guida" per la determinazione del trattamento economico proporzionato e sufficiente ex art. 36 Cost.

Laddove si optasse per l'adeguatezza salariale garantita dalla fonte contrattuale collettiva, poi, si tratterebbe di selezionare la fonte contrattuale meglio idonea a garantire l'adeguatezza salariale.

Per evitare che il salario legale possa operare in concorrenza al ribasso col salario previsto dai CCNL, però, sarebbe necessario apprestare finalmente un sistema in cui il contratto collettivo abbia efficacia vincolante.

Considerata la situazione di frammentazione della rappresentanza e la conseguente proliferazione di contratti nazionali in concorrenza negli stessi settori, l'intervento di attuazione dell'art. 39 Cost. finalizzato a dare validità generalizzata ai contratti collettivi, richiederebbe una tecnica di misurazione della reale rappresentatività degli attori negoziali ed una tecnica di delimitazione degli ambiti di applicazione dei contratti collettivi<sup>133</sup>.

L'opzione legislativa prospettata così potrebbe operare in senso contrario a quello temuto, valorizzando il ruolo del sindacato. Rendendo vincolanti i minimi di categoria negoziati dalle organizzazioni più rappresentative, infatti, verrebbe di fatto meno il pericolo di "fuga" dalla contrattazione collettiva verso l'applicazione del minimo di legge ed il coinvolgimento delle parti sociali nella sua determinazione restituirebbe alle stesse un ruolo di primo piano nelle politiche macroeconomiche, favorendo negoziazioni salariali nei settori a basse retribuzioni in grado di ridurre il rischio di concorrenza salariale negoziale<sup>134</sup>.

Sarebbe necessario che il rinvio alle tariffe dei contratti collettivi siglati dai soggetti comparativamente più rappresentativi, fosse integrato stabilmente comunque da una soglia salariale minima oraria non derogabile al ribasso dalla contrattazione collettiva, che verrebbe applicata anche nel caso di mancanza di un contratto collettivo.

Il salario minimo legale, così, dovrebbe servire a garantire una base retributiva uniforme ai lavoratori di tutti i settori produttivi al fine di proteggerli in egual misura dalla povertà, mentre il rafforzamento delle retribuzioni stabilite dai con-

133 V. BAVARO, *Sul salario adeguato*, cit., 12; A. BELLAVISTA, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana*, cit., 3 ss.

134 E. MENEGATTI, *Oltre il Far West contrattuale, verso salari minimi adeguati: spunti dal quadro comparato*, cit., 11.

tratti collettivi, con strumenti di estensione *erga omnes* della loro efficacia, potrebbe garantire trattamenti salariali ai vari livelli corrispondenti ai diversi equilibri contrattuali esistenti nei vari settori.

Questione più controversa è invece la determinazione del *quantum* retributivo a carattere inderogabile. Un ammontare troppo basso, infatti, avrebbe effetti trascurabili nel contrasto al lavoro povero, mentre uno troppo elevato, invece, rischierebbe di avere un impatto negativo sull'occupazione e sulla competitività delle imprese<sup>135</sup>.

Il compito di fissare ed adeguare al costo della vita l'importo del salario minimo legale potrebbe allora essere affidato ad un organismo indipendente che, nella determinazione del limite quantitativo, operasse tenendo conto di una serie di variabili anche economiche, come quelle legate all'area geografica, alle dimensioni delle imprese ed all'età dei lavoratori.

Il salario minimo legale, inoltre, potrebbe essere inizialmente introdotto in via sperimentale e limitatamente ad alcuni settori caratterizzati da una maggiore complessità in ragione dell'esistenza di "oggettive evidenze di fragilità dei lavoratori", per procedere in seguito a valutare unitamente alle parti sociali sui risultati dell'esperienza attuata in concreto<sup>136</sup>.

È il caso, ad esempio, dei lavoratori su piattaforma digitale, intermediati in varie forme, con esigenze di tutela soprattutto per quanto riguarda alcuni livelli minimi, fra cui quelli salariali, ma che le caratteristiche intrinseche della loro attività ne rendono più complessa l'organizzazione su base collettiva e la rappresentanza da parte dei sindacati<sup>137</sup>.

La sperimentazione dei minimi salariali potrebbe estendersi poi ai settori ed alle aree in cui i contratti esistenti sono conclusi da organizzazioni scarsamente rappresentative in competizione al ribasso con gli accordi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, oppure nei settori in cui si abbia un tasso di copertura e di applicazione effettiva dei contratti nazionali inferiore ad una soglia minima, o un diffuso tasso di evasione degli stessi minimi contrattuali.

L'esistenza di un solido sistema di relazioni industriali ha costituito fino ad ora il principale ostacolo all'istituzionalizzazione di un salario minimo legale, sicché sarebbe quantomeno inopportuno introdurre un modello che, nella sostanza, escludesse a priori le parti sociali dalle decisioni sulla determinazione del valore minimo del costo del lavoro, con la conseguenza di configurare lo stesso il frutto di un atto di amministrazione economica, piuttosto che di un atto negoziale.

Un esplicito riferimento alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative inserito in un prossimo intervento legislativo in materia salariale, del resto, potrebbe favorire altresì una legge sulla rappresentanza sindacale.

135 P. TULLINI, *Minimi salariali adeguati ed equi: una riflessione a partire dalla proposta europea*, cit., 12.

136 Così, M. MAGNANI, *Le politiche di contrasto al lavoro povero e il salario minimo legale*, cit., 12.

137 A tale riguardo rinvio a R. SCIOTTI, *Realtà digitale e nuove dinamiche del conflitto collettivo*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, I, 2-3, 2019, 273-306.

La preoccupazione che una legislazione sui minimi salariali possa svuotare l'azione collettiva è attuale e spiega la tendenza a voler ridurre il peso della legge come strumento esclusivo di determinazione del salario, a favore della consacrazione, confermata anche a livello costituzionale, della figura del contratto collettivo *erga omnes*, quale naturale strumento per la fissazione di un trattamento retributivo di applicazione generale, in quanto ritenuto più "adeguato" alla realtà economica e produttiva dei diversi settori.

Questo orientamento riflette una concezione più generale del nostro ordinamento sindacale improntata ad una logica di forte autonomia e resistente ad interventi legislativi, soprattutto nei rapporti collettivi, e trova radici profonde nella nostra storia sociale e politica del nostro Paese.

Il dibattito sul salario garantito, poi, si incentra essenzialmente sul lavoro dipendente, ma, come si è detto, negli ultimi anni è emersa in tutta la sua gravità anche la fragilità e la debolezza delle varie tipologie di lavoro autonomo.

Volgendo lo sguardo dall'analisi dei meccanismi di determinazione della retribuzione con specifico riferimento all'area del lavoro subordinato alle fattispecie del c.d. lavoro autonomo debole, resta fermo il principio dell'inapplicabilità del principio della giusta retribuzione *ex art. 36 Cost.*, a tali categorie di lavoratori, per i quali è la stessa legge a prevedere tutele differenziate rispetto ai tradizionali lavoratori subordinati, ancorché ciò contribuisca alla crescita di disuguaglianze tra lavoratori garantiti e non.

Anche con riferimento all'area del c.d. lavoro economicamente dipendente, però, potrebbero prospettarsi nuovi possibili scenari diretti non solo ad un'estensione delle tutele rispetto all'area del tradizionale lavoro subordinato, ma che tendano altresì ad un futuro sistema di contrattazione collettiva.

Sarebbe fondamentale, infatti, riconoscere anche ai lavoratori autonomi il diritto di associarsi e di contrattare collettivamente, avendo questi lavoratori in comune con i lavoratori dipendenti l'esigenza di essere tutelati dalla legge nei loro diritti fondamentali e di disporre di strumenti di autotutela contrattuale a sostegno degli stessi diritti<sup>138</sup>.

Per i lavoratori autonomi sovente in condizioni di accertata dipendenza economica dai loro committenti, nell'attesa che si sviluppi una reale capacità di autotutela da parte di queste categorie, si potrebbe comunque pensare a meccanismi analoghi a quelli del lavoro subordinato attraverso l'individuazione di soglie tariffarie minime legali, variamente articolate, e costruite aventi come parametro, in relazione al tipo di attività svolta, i contratti collettivi dei lavoratori dipendenti.

**138** La contrattazione collettiva ha cominciato ad operare, sia pure marginalmente e con scarsa diffusione, per alcune categorie di lavoratori autonomi economicamente dipendenti (ad esempio per i cd. *riders*). Il diritto però è stato finora negato dalla Corte di giustizia europea, in quanto ritenuto contrario al principio della libera concorrenza. Sul punto T. TREU, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, cit., 15.

A prescindere dalle differenze che ragionevolmente potrebbero applicarsi in considerazione della natura subordinata ed autonoma dei rapporti in cui è dedotto il lavoro, laddove i salari siano più bassi per l'assenza o per la particolare debolezza della contrattazione collettiva, sarebbe comunque auspicabile l'adozione di una legge sul salario minimo garantito, che, in tal caso, potrebbe operare in via sussidiaria alla contrattazione per il lavoro subordinato ed, invece, in via suppletiva per il lavoro autonomo economicamente dipendente.

È auspicabile, allora, che al più presto un intervento legislativo attuativo in materia trasferisca sul piano dell'obbligazione sociale l'istanza di sufficienza della retribuzione, in termini di minimo garantito a chiunque lavori, riservando altresì per espressa previsione normativa, proprio alla contrattazione collettiva - e ancor più auspicabile sarebbe anche a quella individuale - la possibilità, al di sopra di quel minimo, di diversificare il trattamento economico per rispondere alle mutevoli istanze di impiego dell'attività di lavoro.

Occorre evidenziare, in conclusione, però, che la determinazione per via legislativa di una soglia salariale inderogabile, pur essenziale, non può ritenersi in alcun modo sufficiente a sollevare dalla povertà i lavoratori, tanto subordinati, quanto autonomi.

Al fine di realizzare un nuovo modello ordinamentale capace di dare effettività ai principi costituzionali in tema di retribuzione servirebbero piuttosto una serie di politiche in grado di riequilibrare il mercato del lavoro, e, segnatamente, politiche macroeconomiche per migliorare la composizione strutturale del nostro sistema produttivo, di istruzione, formazione e riqualificazione, politiche volte a facilitare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, nonché politiche di sostegno alla contrattazione collettiva e di regolazione del mercato del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.

Ciò pone 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, giacché il diritto del lavoro prima di essere diritto della persona che lavora, si conferma ancora come "diritto della persona", ed in quanto tale è parte integrante di un assetto più ampio, nel quale devono trovare riconoscimento e garanzia una serie di diritti sociali<sup>139</sup>.

L'implicazione della personalità del lavoratore nel proprio lavoro, come è stato autorevolmente sostenuto, è tale che, per quanto nel relativo contratto possano sussistere elementi patrimoniali, "il diritto della persona", vale a dire l'esigenza di apprestare adeguata tutela agli aspetti della personalità coinvolti nel e dal lavoro, rimane "centro e profilo pregnante in ogni momento"<sup>140</sup>.

<sup>139</sup> 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.

<sup>140</sup> F. SANTORO PASSARELLI, *Spirito del diritto del lavoro*, in ID., *Saggi di diritto civile*, II, Napoli, 1961, 1071 (lo scritto è stato pubblicato per la prima volta in *Riv. Dir. Lav.*, 1948, I).

## RIASSUNTO

Nell’ordinamento italiano l’art. 36 della Costituzione riconosce al lavoratore il diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro ed in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa e rinvia al legislatore l’attuazione di tali principi. In mancanza di una specifica disciplina legale sui minimi salariali, il rispetto dei principi costituzionali fino ad oggi resta affidato alla giurisprudenza che, nei casi controversi, ha assunto come riferimento della giusta retribuzione i trattamenti economici fissati nei contratti collettivi.

Da alcuni anni, però, in Italia, sono state presentate in Parlamento delle proposte di legge per dare attuazione ai principi costituzionali attraverso l’introduzione di un “salario minimo legale” ed anche la Commissione Europea ha emanato la Direttiva (UE) 19 ottobre 2022/2014 “relativa a salari minimi adeguati nell’Unione europea” per promuovere una politica salariale comune negli Stati Membri. L’approvazione ed il recepimento della direttiva non comportano per il nostro Paese l’obbligo di adottare né un salario minimo legale, né un contratto collettivo con efficacia generale in materia retributiva.

Il presente studio si propone di esaminare i contenuti della direttiva e di valutare il possibile impatto dell’introduzione di una specifica disciplina sul “salario minimo legale” nel nostro ordinamento, nella prospettiva auspicata anche a livello europeo della promozione del dialogo sociale e del ruolo della contrattazione collettiva nella sua determinazione.

## SUMMARY

In the Italian legal system, art. 36 of the Constitution recognized the worker the right to a proportionate remuneration to the quantity and quality of his work and in any case sufficient to ensure a free and dignified existence for himself and his family and refers the implementation of these principles to the legislator.

In the absence of a specific legal framework on minimum wages, compliance with constitutional principles up to now remains entrusted to jurisprudence, which, in controversial cases, has taken the economic treatments fixed in the collective agreements as a reference for the right remuneration.

For some years, however, in Italy, bills have been presented in Parliament to implement the constitutional principles through the introduction of a “legal minimum wage” and the European Commission has also issued the Directive (EU) 19 October 2022/2014 “concerning adequate minimum wages in the European Union” to promote a common wage policy in the Member States. The approval and transposition of the directive does not imply the obligation for our country to adopt either a legal minimum wage or a collective agreement with general effect on wages.

This analysis aims to examine the contents of the directive and to evaluate the possible impact of the introduction of a specific regulation on the “legal minimum wage” in our legal system, in the hoped perspective at European level of the promotion of social dialogue and the role of collective bargaining in its determination.

# LA TUTELA INAIL ALLA PROVA DELLA GIG ECONOMY

ANNA ROTA\*

## SOMMARIO

1. Premessa. - 2. La tutela assicurativa Inail al tempo del lavoro tramite piattaforme digitali: l'art. 47 *septies*, d.lgs. n. 81/2015. - 3. Considerazioni finali, oltre i *riders*.

### 1. Premessa

In un contesto che genera «sfide nuove ai moduli organizzativi, al salario, all'inquadramento qualificatorio delle varie fattispecie» e che fa «emergere una nuova ampia questione sociale con la trasformazione della classe dei lavoratori»<sup>1</sup>, non si fatica a cogliere il profondo ripensamento che interessa il contenuto identitario della tutela individuale e collettiva dei rapporti di lavoro<sup>2</sup>.

Le sollecitazioni provenienti dalla destrutturazione del mercato e dell'organizzazione del lavoro hanno indotto ad elaborare proposte di rinnovamento degli assetti protettivi, in specie prospettando un definitivo superamento della classica dicotomia subordinazione/autonomia a favore di regimi tutela associati alla persona più che alla tipologia contrattuale<sup>3</sup>.

\* Ricercatrice di Diritto del lavoro presso l'Università di Bologna.

1 A. VENANZONI, *Fondata sul lavoro digitale? Il lavoro tra Costituzione e capitalismo delle piattaforme* in Diritto del lavoro tra riforme e società digitale, a cura di M. PROIETTI, Giuffrè, 2020, 324.

2 Ripensamento che invero affonda le sue radici nella riflessione giuslavorista degli inizi del Duemila. Così, tra gli altri L. MONTUSCHI, *L'incerto cammino della sicurezza del lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, *Riv. Giur. Lav.*, 2001, 525 con specifico riguardo alla salvaguardia dell'integrità psicofisica; v. anche le riflessioni di M. Biagi che ha prospettato uno Statuto dei lavori per tutte le forme di lavoro, indipendentemente dalla tipologia contrattuale. Come ricordato da M. DE LISO, E. LORIEDO, *Il lavoro su piattaforma digitale*, *q. Rivista*, 2017, 2, 299, nel Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, il Prof. Biagi ha proposto di «sostituire ad un sistema di tipo formale, se non addirittura "formalistico", di inquadramento giuridico, un sistema che, anziché declinare e frammentare lo svolgimento di attività lavorative in rigide categorie positive, pone al centro il "lavoro" nella sua valenza unitaria di diritto fondamentale».

3 Cfr., tra gli altri: P. TULLINI, *Quali regole per il lavoratore - utente del web? Scambio economico e tutele* in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli editore, 2017, spec. 153 ss.; ID., *La*

Specie al cospetto della *gig economy*<sup>4</sup>, la tradizionale modulazione delle garanzie in base alla natura del rapporto lavorativo vacilla rispetto alla costruzione di modelli regolativi meno selettivi e più conformi ai principi costituzionali (tra gli altri v. gli artt. 35 e 38 Cost.). Da qui, la promozione di iniziative sindacali ed a livello legislativo che insistono nella direzione d'una universalizzazione delle tutele, proponendo la generale applicazione di alcune delle principali forme di salvaguardia sinora riservate al lavoro subordinato ed a quello autonomo debole. La modificazione di approccio si registra anche nell'ambito della tutela assicurativa Inail, inizialmente concepita come assetto di garanzie contro il rischio professionale salvo poi approdare alla «protezione del bisogno a favore del lavoratore, considerato in quanto persona, dato che la tutela dell'art. 38 Cost. non ha per oggetto l'eventualità che l'infortunio si verifica, ma l'infortunio in sè» (Cass. Civ., sez. Lav. 5 marzo 2018, n. 5066).

## 2. La tutela assicurativa Inail al tempo del lavoro tramite piattaforme digitali: l'art. 47 *septies*, d.lgs. n. 81/2015

Il dialogo con le sfide poste dalla transizione tecnologica<sup>5</sup> e con un approccio più inclusivo della tutela lavoristica emerge in maniera evidente analizzando le previsioni che la legge n. 128/2019 ha dedicato al segmento di lavoro digitale *off line* che, dentro e fuori i confini nazionali, ha innescato un vivace dibattito ed il non infrequente ricorso all'azione giudiziale<sup>6</sup>. Al fine di promuovere, anche al di fuori della subordinazione e della collaborazione etero-organizzata (di cui all'art. 2, d.lgs. n. 81/2015 per come modificato dalla l. n. 128/2019), un'occupazione sicura e dignitosa sono state istituite tutele di ascendenza costituzionale nei confronti dei lavoratori autonomi che, tramite

*salvaguardia dei diritti fondamentali della persona che lavora nella gig-economy, costituzionalismo.it*, 2020, 1, 41 ss., ribadendo tra l'altro che è profondamente cambiata «la stessa idea di rapporto che lega la persona alla necessità di procurarsi un reddito capace di garantire un'esistenza libera e dignitosa»; M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt University press, 2019, 213 ss.; L. LA PECCERELLA, *Tipologie del rapporto di lavoro e tutela contro gli infortuni e le malattie professionali: variabili dipendenti o indipendenti?*, *q. Rivista*, 2019, 1, spec. 40; un ripensamento in senso unitario delle tutele di welfare è proposto da A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove «debolezze» e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2021, 2, 217 ss.

4 Sulle «pecche» dell'impostazione dicotomica nel contesto delle piattaforme, quale «sistema socialmente ambivalente» v. A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, 2021, spec. 21 ss.

5 V. M. NOVELLA, P. TULLINI (a cura di), *Lavoro digitale*, Giappichelli editore, 2022.

6 Cfr. A. DONINI, *Il lavoro attraverso piattaforme digitali*, Bologna University Press, 2019; G. PACELLA, *Il lavoro tramite piattaforma digitale nella giurisprudenza dei paesi di civil law*, *Lab. & Law Iss.*, 2019, vol. 5, C.15-42; M. BIASI, *Il lavoro mediante piattaforma* in G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet giuridica, 2020, VIII ed., t. 1, spec. 142 ss.; G. VIDIRI, *La lunga e travagliata storia della natura del rapporto di lavoro dei «riders» tra giudici sovrani e sindacato*, *Lav. giur.*, 2021, fasc. 7, 677 - 688.

piattaforme anche digitali, effettuano nel contesto urbano consegne di beni avvalendosi di velocipedi o di determinati veicoli a motori (art. 47 bis, d.lgs. n. 81/2015).

Riprendendo buona parte dei contenuti della «Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano» che è stata sottoscritta a Bologna nella primavera del 2018<sup>7</sup>, il Parlamento ha individuato livelli minimi di trattamento, non derogabili dalla contrattazione collettiva (come invece prevede l'ipotesi regolata dall'art. 2, co. 2, d.lgs. n. 81/2015 nel caso di lavoro organizzato dal committente) ed incidenti su varie tematiche, tra cui l'informazione, la protezione dei dati personali, la determinazione del compenso<sup>8</sup>, la salvaguardia dell'integrità psico-fisica.

Nell'ambito di un provvedimento legislativo che reca un nucleo minimo di protezioni nell'alveo del lavoro autonomo altro dalle collaborazioni etero-organizzate, specifica rilevanza assumono le disposizioni dell'art. 47 *septies*, commi 1 e 2, d.lgs. n. 81/2015 che a tutela del *rider* (questa l'etichetta emersa nel linguaggio corrente) istituiscono l'obbligo di una copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali.

Ai sensi del dettato normativo, i ciclo-fattorini autonomi che soddisfino i parametri dell'art. 47 *bis* del predetto provvedimento sono «comunque soggetti alla copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali prevista dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124» (di seguito t.u. Inail).

«Il premio di assicurazione Inail è determinato ai sensi dell'articolo 41 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, in base al tasso di rischio corrispondente all'attività svolta. Ai fini del calcolo del premio assicurativo, si assume come retribuzione imponibile, ai sensi dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965, la retribuzione convenzionale giornaliera di importo corrispondente alla misura del limite minimo di retribuzione giornaliera in vigore per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale, rapportata ai giorni di effettiva attività».

Al comma 2 dell'art. 47 *septies* è infine aggiunto che «ai fini dell'assicurazione Inail, il committente che utilizza la piattaforma anche digitale è tenuto a tutti gli adempimenti del datore di lavoro previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965».

7 *Funditus v. F. MARTELLONI, Individuale e collettivo: quando i diritti dei lavoratori digitali corrono su due ruote, Lab. & Law Iss.*, 2018, vol. 4, 1, 16-34; M. FORLIVESI, *Alla ricerca di tutele collettive per i lavoratori digitali: organizzazione, rappresentanza, contrattazione, Lab. & Law Iss.*, 2018, vol. 4, 1, 35-58.

8 Tra i primi commenti al capo V bis, d.lgs. n. 81/2015 per come modificato rispetto all'originaria versione del d.l. n. 101/2019 v. i contributi pubblicati in *Lab. & Law Iss.*, 2020, vol. 6, fasc. 1.

## 2.1 L'ambito di operatività della tutela

L'operatività della tutela assicurativa Inail è condizionata alla sussistenza di specifici presupposti, ancorché tutti forieri di numerosi profili critici.

Più precisamente, la tutela legale è subordinata al rispetto di tre criteri: a) un parametro soggettivo (la specifica categoria dei *riders* autonomi diversi da quelli organizzati dal committente e non in generale tutte le tipologie di *gig workers*); b) il settore di attività resa tramite piattaforma; c) uno specifico contesto spaziale. Problematiche rilevanti ha alimentato anzitutto l'incerto ambito soggettivo di applicazione del capo V bis introdotto dalla l. n. 128/2019. Il perimetro di tale intervento regolativo è da individuare per sottrazione da quanto rientrante nell'alveo della nozione di lavoro organizzato dal committente. D'altro canto, non deve trascurarsi l'innesto del provvedimento all'interno di un assetto regolativo già fortemente articolato, come può ad esempio evincersi dalla disciplina legislativa relativa alla tutela assicurativa Inail a favore della collaborazione coordinata e continuativa. A quest'ultima forma di collaborazione il legislatore ricollega la protezione previdenziale in forza dell'art. 5, d.lgs. n. 38/2000, a patto che rientri nella nozione fiscale di cui all'art. 50, co 1, lett. c *bis*, d.p.r. n. 917/1986 e che sia svolta una delle attività elencate nell'art. 1 t.u. Inail oppure venga utilizzato in maniera non occasionale un veicolo a motore che il lavoratore conduca personalmente.

Analoghi profili critici ha sollevato la «ambigua»<sup>9</sup>, «inadeguata e contraddittoria»<sup>10</sup> nozione giuridica di piattaforma digitale ricomprendente «i programmi e le procedure informatiche utilizzate dal committente che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione» (cfr. art. 47 *bis*, co. 2, d.lgs. n. 81/2015). Nel vivace dibattito dottrinale<sup>11</sup> è apparso discutibile parlare «di lavoro autonomo a fronte della determinazione delle modalità di esecuzione della prestazione da parte del committente»<sup>12</sup>; altrettanta enfasi è stata posta sulla determinazione da parte della piattaforma delle modalità di esecuzione della prestazione e della fissazione del compenso: nell'ipotesi contemplata è stato contestato che «ai sensi dell'art. 47-*bis* (...), il rapporto di lavoro dovrebbe automaticamente essere ricondotto nell'art. 2, co.1,

9 M.T. CARINCI, *I contratti in cui è dedotta una attività di lavoro alla luce di Cass. 1663/2020*, Riv. It. Dir. Lav., 2020, I, 58-59.

10 C. DE MARCO, A. GARILLI, *L'enigma qualificatorio dei riders. Un incontro ravvicinato tra dottrina e giurisprudenza*, WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, it. 435/2021.

11 Cfr., tra gli altri, D. GAROFALO, *La prima disciplina del lavoro su piattaforma digitale*, Lav. Giur., 2020, 1, 7 soffermatosi anche sulla precisazione del luogo di stabilimento; M. BARBIERI, *Della subordinazione dei ciclotattorini*, Lab. & Law Iss., 2019, 2, I.46; O. MAZZOTTA, *L'inafferrabile etero-direzione: a proposito di ciclotattorini e modelli contrattuali*, Labor, 2020, spec. 23.

12 P. PASCUCCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro... e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.*, Dir. Sic. Lav., 2019, 46.

con applicazione di tutte le tutele del rapporto di lavoro subordinato (non solo quelle minime previste dal Capo V-*bis*)»<sup>13</sup>.

Considerazioni sono state svolte anche con riferimento al requisito della delimitazione spaziale, in relazione al quale la dottrina ha ravvisato il condizionamento esercitato dalla «declaratoria prevista dalle nuove tariffe Inail del 2019 che per la prima volta hanno introdotto un'apposita aliquota per le attività di servizio di consegna merci in ambito urbano svolto con l'ausilio di veicoli a due ruote o assimilabili effettuato a se stante»<sup>14</sup>; altrettante riflessioni sono sorte intorno all'assenza di un «univoco criterio di netta definizione dell'ambito urbano, non potendosi a tal fine, attribuire valenza generale neppure agli strumenti urbanistici, che lo definiscono in rapporto alla classificazione dei vari comuni»<sup>15</sup>.

A ben vedere, anche l'individuazione di specifici mezzi di trasporto per come individuabili in forza del rimando all'art. 47, co. 2, lett. a del Codice della strada (rileva il d.lgs. n. 285/1992 nella versione modificata ad opera del d.lgs. n. 59/2011) produce l'effetto di restringere l'applicazione del capo V *bis*, d.lgs. n. 81/2015, rafforzando i dubbi di costituzionalità prontamente denunciati nei confronti di un sistema di regole intitolato invero alla «Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali» e non già alle sole prestazioni lavorative rese dai fattorini digitali. Verrebbe da chiedersi quale possa diventare l'ambito applicativo della tutela in un contesto non troppo lontano da quello analizzato da una risalente giurisprudenza che «ha ritenuto non costituire rischio elettivo ma infortunio sul lavoro connotato eventualmente da colpa del lavoratore, quello di un fattorino che, contrariamente alle direttive aziendali, si attrezzi con un proprio ciclomotore per provvedere ad una più rapida consegna dei plichi della quale è incaricato» (Cass. 25 novembre 1975, n. 3950).

Sotto il profilo della ragionevolezza, critiche sono state dirette nei confronti della natura settoriale e (fortemente) selettiva del provvedimento<sup>16</sup>. Poco rilievo è

13 A. PERULLI, *Il diritto del lavoro "oltre la subordinazione": le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi*, WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, it. 410/2020, 59; M. CORTI, A. SARTORI, *Il decreto sui «riders»*, Riv. It. Dir. Lav., 2020, III, 18.

14 G. LUDOVICO, *Capitolo X, L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in M. BARBIERI, M.T. CARINCI, V. PINTO (a cura di), *Non solo rider. Commento alla riforma delle co.co.co. etero-organizzate, alle norme sui rider e alle altre norme lavoristiche del d.l. 101/2019 convertito con la l. 2 novembre 2019, n. 128*, Cacucci, Bari, in corso di pubblicazione. V. anche S. MAINARDI, *Rivoluzione digitale e diritto del lavoro*, Mass. Giur. Lav., 2020, fasc. 2, 368 il quale ravvisa tassi più alti del triplo di «quelli previsti per qualunque mestiere d'ufficio (es. degli ingegneri informatici e degli altri video-terminalisti)».

15 L. LA PECCERELLA, *Tipologie del rapporto di lavoro cit.*, 42.

16 Criticamente E. RAIMONDI, *Il lavoro nelle piattaforme digitali e il problema della qualificazione della fattispecie*, LLI, 2019, vol. 5, I.85, ha evidenziato una irragionevole disparità di trattamento con le attività lavorative svolte al di fuori del contesto urbano. Perplexità ha manifestato anche M.T. CARINCI, *I contratti in cui è dedotta una attività di lavoro alla luce di Cass. 1663/2020, cit.*, 59 e più recentemente, ID., *I lavoratori delle piattaforme quali «working poors»*, Labor, 2021, fasc. 6, 629 secondo cui le disposizioni del capo V *bis*, d.lgs. n.81/2015 «confliggono con il principio di ragionevolezza (o di indisponibilità del tipo) che impone che rapporti dotati delle stesse caratteristiche siano soggetti alla medesima disciplina». Analoghi rilievi sono stati espressi da R. ROMEI, *I rider in Cassazione: una sentenza ancora interlocutoria*, Riv. It. Dir. Lav., 2020, I, 99-100.

stato invece riconosciuto all'inopportunità di codificare un uniforme assetto di regole eteronome nei riguardi del variegato atteggiarsi del lavoro riconducibile alla *gig economy*<sup>17</sup>, ancorchè altrettanto bisognevoli d'una regolamentazione normativa e di riconoscimento giuridico<sup>18</sup>. Tra gli ordinamenti distanti da quanto emerso in Italia<sup>19</sup>, si segnala quello olandese dove i giudici hanno da poco affrontato il rapporto intercorrente tra l'applicazione digitale Helping, il personale addetto a servizi di cura e di pulizia degli edifici nonché con le famiglie utilizzatrici di tali prestazioni<sup>20</sup>.

Al di là dei rilevati profili problematici, la soluzione accolta dalla l. n. 128/2019 viene apprezzata da chi vi nota la correzione dei limiti in precedenza addebitati alle regolamentazioni negoziali del lavoro digitale tramite piattaforma, sottoscritte a livello locale nell'ambito di una inaugurata stagione di rinnovata concertazione territoriale rispetto alla quale non è apparsa celata la difficoltà del sindacato tradizionale d'intercettare le specifiche istanze di tutela dei lavoratori in esame<sup>21</sup>. Più precisamente, la disciplina prevista a livello eteronomo supera i limiti addebitati alla Carta di Bologna, incentrata su «forme di protezione sociale a macchia di leopardo, demandate alla buona volontà delle piattaforme digitali». In questa Rivista dubbi e perplessità sono stati manifestati da De Liso e Loriedo senza tuttavia trascurare la «meritevolezza delle amministrazioni sensibili al problema della tutela dei *platform workers*»<sup>22</sup>.

Minori criticità aveva registrato la proposta legislativa elaborata dalla Regione Lazio, prevedendo a carico della piattaforma gli oneri necessari a far attivare l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali nonché per danni a terzi. In quest'ultima proposta regolativa la dottrina ha ravvisato un'autentica

17 V. R. VOZA, *Nuove sfide per il welfare: la tutela del lavoro nella gig economy*, *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2018, 4, 676; sia altresì consentito rinviare ad A. ROTA, *La tutela prevenzionistica dei riders nella legge n. 128/2019*, *Lab. & Law Iss.*, 2020, vol. 6, fasc. 1, 59 ss. Sulla varietà di forme di lavoro veicolato dalle piattaforme digitali v.: A. DONINI, op. cit.; F. MALZANI, *La tutela della salute e sicurezza nella gig economy. Il caso dei rider*, *q. Rivista*, 2018, 2, 145 ss.; M. LAI, *La tutela del lavoro al tempo della gig economy*, *q. Rivista*, 2017, fasc. 2, 283 ss.

18 Tra le tipologie di lavoratori che operano tramite piattaforma ancora sprovvisti di regolazione normativo-negoziale v. i contributi pubblicati in *Lab. & Law Iss.*, 2021, vol. 7, fasc. 2, I, 1 ss.: A. ROTA, *I creatori di contenuti digitali sono lavoratori?*; P. IERVOLINO, *Sulla qualificazione del rapporto di lavoro degli influencers*; L. TORSSELLO, *Il lavoro degli influencers: percorsi di tutela*. In tema v. anche G.G. BALANDI, *Concetti lavoristici impigliati nella rete*, *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, 2018, 2, 461 ss.

19 Cfr. J. TICONA, A. MATEESCU, *Trusted strangers: Carework platforms' cultural entrepreneurship in the on demand economy*, *New Media & Society*, 2018, 11, 4384 ss.; F. FLANAGAN, *Theorising the gig economy and home-based service work*, *Journ. Industr. Relat.*, 2019, 1, 66 ss.; N. SEDACCA, *Domestic Work and the Gig economy* in V. DE STEFANO, I. DURRI, C. STYLOGIANNIS, M. WOUTERS (a cura di), *A research Agenda for the Gig Economy and Society*, 2022.

20 Trib. Amsterdam 21 settembre 2021, *Dir. Rel. Ind.*, 2022, fasc. 1, 356 ss., nota di I. TAGLIABUE.

21 A. LASSANDARI, *La tutela collettiva del lavoro nelle piattaforme digitali: gli inizi di un percorso difficile*, *Lab. & Law Issues*, 2018, vol. 4, fasc. 1, spec. XIV ss.

22 *Op. cit.*, 297. In termini analoghi v. M. BIASI, *op. cit.*, 157 secondo il quale pur a fronte del «pregio dell'adattabilità alle caratteristiche del singolo lavoro», la Carta di Bologna porta con sé «il difetto dell'efficacia *inter partes* e della volontarietà»... rilevando come la stessa sia «rimasta inapplicata da una (buona) parte delle più note piattaforme».

vocazione universalistica della tutela assicurativa, giacché operante a favore dei lavoratori di qualunque piattaforma digitale che organizza l'attività al fine di offrire un servizio a terzi, mediante l'utilizzo di un'applicazione informatica<sup>23</sup>. Qualche congruenza emerge anche dal confronto con l'ordinamento francese, come modificato dalla c.d. *Loi Travail*, ferma restando la differente efficacia vincolante dei diritti menzionati dalle fonti in comparazione<sup>24</sup>. Tra le integrazioni al *Code du travail*, la legge n. 1088/2016 ha introdotto una forma di responsabilità sociale a carico delle piattaforme digitali che impiegano lavoratori autonomi, individuando tutele *ad hoc* qualora la piattaforma «*détermine les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixe son prix*» (cfr. art. 60, l. n. 2016-1088 dondè l'art. L. 7343-1 ss.). Tra le garanzie contemplate dal vigente Codice del lavoro francese, l'art. L. 7342-2 disciplina il caso in cui il lavoratore autonomo della piattaforma abbia un'assicurazione a copertura del rischio di infortunio sul lavoro o aderisca all'assicurazione volontaria per gli infortuni sul lavoro di cui all'articolo L. 743-1 del Codice della Previdenza Sociale. Nei casi appena richiamati, il diritto francese pone a carico della piattaforma il versamento del relativo contributo nel limite di un massimale fissato per legge, mentre esclude l'operatività della predetta previsione qualora il lavoratore aderisca ad un contratto collettivo sottoscritto dalla piattaforma e comprensivo di garanzie almeno equivalenti all'assicurazione volontaria in materia di infortuni sul lavoro di cui al primo comma (nel qual caso il pagamento del contributo è già sostenuto dalla piattaforma).

Ad eccezione delle finalità, che tutto sommato possono reputarsi simili, la scelta italiana rimane differente da quella recentemente disegnata nell'ambito della proposta di direttiva UE sul miglioramento del lavoro tramite piattaforma. In quest'ultimo provvedimento è disponibile una definizione del campo di applicazione più ampia di quella perimetrata a livello nazionale, considerando non soltanto i titolari di rapporti di lavoro subordinato con la piattaforma (cfr. art. 6) e non individuando parametri come quello del mezzo di trasporto o criteri sotto il profilo spaziale.

## 2.2 Il rapporto con gli artt. 1 e 4 del t.u. Inail

A commento della disciplina riguardante la tutela assicurativa (la cui entrata in vigore è stata posticipata al 1 febbraio 2020 analogamente a quanto accaduto agli

<sup>23</sup> Così G. LUDOVICO, *Capitolo X cit.* L'approccio deludente della l. n. 128/2019 rispetto alla più ambiziosa proposta della Regione Lazio è stato denunciato da M. BIASI, *Appunti sulla responsabilità vicaria delle piattaforme della on-demand economy*, *Arg. Dir. Lav.*, 2019, 2, 40 ss.

<sup>24</sup> G. BARGAIN, *The new French labour law: Loi no. 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernization du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, *Compar. Lab. Law and Policy Journ.*, 2017, fasc. 4.

obblighi di matrice prevenzionistica)<sup>25</sup>, la dottrina ha evidenziato la peculiare incisività dell'avverbio «comunque» impiegato nel primo comma dell'art. 47 *septies*, d.lgs. n. 81/2015. Ai sensi della formulazione legislativa, tutela dei *riders* autonomi (diversi da quelli etero-organizzati) è istituito un obbligo assicurativo da intendere operativo a prescindere dalle condizioni e dai limiti previsti dagli articoli 1 e 4 del t.u. Inail<sup>26</sup>. Nell'esegesi che è stata proposta, attribuire rilievo all'avverbio «comunque» significa applicare la tutela indipendentemente dal novero di attività protette contemplate ai sensi dell'art. 1 t.u. Inail e spingendosi al di là dell'elenco di persone tutelate che il ricco elenco di cui al successivo art. 4 contempla<sup>27</sup>.

Dalla fonte eteronoma si ricava un esempio concreto di discrezionalità esercitata dal legislatore nell'ambito previdenziale e più precisamente - secondo taluni - nella già esplorata direzione «dell'arricchimento parcellare del catalogo selettivo delle origini»<sup>28</sup>. Tanto si realizza benchè in linea generale continui a prevalere una certa fedeltà al c.d. approccio delle origini<sup>29</sup>, rispondente alla fissazione di criteri selettivi della tutela assicurativa<sup>30</sup>.

Le predette selezioni sono state giustificate in fase di prima applicazione dalla decisione di far gravare sul datore il costo dell'assicurazione in relazione ad attività lavorative ritenute maggiormente pericolose, salvo diventare nel tempo difficilmente giustificabili dal vigente impianto costituzionale. In maniera critica si è più volte espressa la dottrina, riconoscendo alla giurisprudenza il merito di aver adeguato i contenuti del t.u. Inail alle mutate condizioni dell'ambiente di lavoro<sup>31</sup> (v. su tutti l'esperienza dell'ampliamento della copertura assicurativa nel caso di infortuni in itinere), relegando tuttavia l'intervento della Corte costituzionale nelle situazioni di maggiore irragionevolezza della disciplina di settore<sup>32</sup>. A quanto consta, limiti ad un approccio universalistico non sono contemplati dall'art. 38 Cost. che, come noto, a favore di *qualunque lavoratore* e senza alcuna distinzione in ordine alla natura del rapporto e al rischio dell'attività espletata riconosce il diritto ai mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio e malattia professionale.

25 Idem per l'art. 47 *septies*, co. 3, d.lgs. n. 81/2015 mentre l'applicazione delle norme sul compenso (art. 47 *quater*, d.lgs. n. 81/2015) è stata rimandata di 12 mesi dall'entrata in vigore della l. n. 128/2019. Le restanti previsioni di cui al capo V bis sono invece entrate immediatamente in vigore.

26 Così s. GIUBBONI, *I riders e la legge*, *RDDS*, 2019, 4, 851.

27 M. CINELLI, P. PARISELLA, "Ciclotattorini" e previdenza sociale dopo la legge n. 128/2019: riflessioni alla luce della recente giurisprudenza, *MGL*, 2020, numero straordinario, 62.

28 Così A. DE MATTEIS, *Infotuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, 2020, 247.

29 Sulla difficoltà attuale di garantire la tenuta del sistema v. R. RIVERSO, *Dalla tutela del lavoratore alla tutela della persona. Il profilo oggettivo*, *q. Rivista*, 2015, fasc. 3, p. 415.

30 Sulla inadeguatezza della disciplina anti-infortunistica nei confronti dei nuovi lavori v. V. FILI, *Il punto della giurisprudenza in materia di occasione di lavoro e infortunio in itinere*, *Resp. Civ. prev.*, 2019, 70 ss.

31 G. LUDOVICO, *op. cit.*

32 Su cui, fra gli altri, v. FILI, *op. cit.*, 72 ss.

Le previsioni introdotte dalla l. n. 128/2019 estendono la portata della tutela prevista di norma per il lavoro subordinato a favore di soggetti nuovi, titolari di un rapporto di lavoro autonomo che soddisfi i criteri di cui all'art. 47 *bis*, d.lgs. n. 81/2015. Tuttavia, non si tratta d'un *unicum* nella definizione di tempi, circostanze, modi e mezzi della tutela, avendo il legislatore operato similmente ad altri settori della legislazione anti-infortunistica.

Tanto nella forma della collaborazione etero-organizzata (per come risultante ai sensi del novellato art. 2, d.lgs. n. 81/2015 che sancisce l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente)<sup>33</sup> quanto nei rapporti di lavoro autonomo occasionale ed in quelli instaurati in forza di una collaborazione coordinata e continuativa (nei cui confronti vige l'art. 5, d.lgs. 38/2000 da leggere in combinato disposto con l'art. 50, d.p.r. n. 917/1986)<sup>34</sup> l'assimilazione al regime proprio del *rider* subordinato - è del tutto evidente - risiede nell'eguale esposizione al rischio professionale.

Sostanzialmente, la convergenza opera intorno a un elemento di grande rilevanza nella giurisprudenza costituzionale e, che nell'attuale contesto, è da valutare anche alla luce delle conseguenze derivanti dalle dinamiche psico-sociali che si sviluppano nel rapporto con la piattaforma digitale. Numerosi studi dell'Agenzia europea hanno messo in evidenza il profondo nesso tra il *platform work* e le ricadute in termini di salute e sicurezza<sup>35</sup>. La stessa proposta di direttiva europea sul miglioramento delle condizioni di lavoro eseguito tramite piattaforma<sup>36</sup> insiste su queste tematiche, soffermandosi in particolare sugli effetti generati dal controllo algoritmico sulla prestazione lavorativa<sup>37</sup> al di là del profilo della protezione dei dati personali e della garanzia di trasparenza ed equità<sup>38</sup>. Peccato soltanto dover constatare il ridotto perimetro della tutela: la Commissione europea finisce per disinteressarsi della pressione che tale forma di controllo può generare ai danni dalla salute fisica e mentale dei lavoratori autonomi (cfr. art. 7, par. 2 della

33 In precedenza il meccanismo estensivo del regime di tutela tipico del lavoro subordinato richiedeva la sussistenza di prestazioni di lavoro esclusivamente personali. Deroghe al citato meccanismo sono sancite in presenza di accordi collettivi nazionali stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale ed ai sensi delle condizioni contemplate dall'art. 2, co. 2, d.lgs. n. 81/2015. Contrari ad un'estensione della disciplina del lavoro subordinato per quanto concerne la tutela previdenziale risultano M. CINELLI, P. PARISELLA, *op. cit.*, 60.

34 Amplius G. LUDOVICO, *I nuovi confini soggettivi dell'assicurazione antinfortunistica alla luce dei più recenti interventi legislativi*, RDSS, 2002, 585 ss.

35 F. MALZANI, *op. cit.*, 156 ss.; A. ROTA, *Capitolo V. Sicurezza in Lavoro digitale*, a cura di M. NOVELLA, P. TULLINI, Giappichelli editore, 2022, 83-103 che analizza più nel dettaglio la sfida che Industry 4.0. e il lavoro tramite piattaforme lanciano alla gestione dei rischi psicosociali.

36 M. BARBIERI, *Prime osservazioni sulla proposta di direttiva per il miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro con piattaforma*, *Lab. & Law Issues*, 2021, fasc. 2, C. 3 ss.

37 P. TULLINI, *Prevenzione e tutela della sicurezza sul lavoro nell'economia digitale*, RDSS, 2021, 671 ss.

38 V. M. BARBIERI, *ult. op. cit.*, C.14 ss.

proposta di direttiva licenziata il 9 dicembre 2021)<sup>39</sup>, configurando una nuova area di segmentazione delle tutele «che ha poca ragion d'essere in un'economia digitale in rapida espansione, nella quale i settori produttivi sono in prevalenza ibridi e, soprattutto risultano molto permeabili tra loro»<sup>40</sup> e dove l'inquadramento contrattuale tradizionale non sempre risulta appagante.

### ***2.3 Il coordinamento con altre fonti legislative e il responsabile dell'obbligo assicurativo, alla luce delle istruzioni operative dell'Inail***

Il precetto di cui alla prima parte dell'art. 47 *septies*, d.lgs. n. 81/2015 reca con sé una duplice difficoltà: da un lato, solleva una questione sul piano esegetico per quanto concerne il coordinamento tra fonti regolative; dall'altro interroga sui soggetti a carico dei quali far gravare il versamento degli oneri assicurativi.

Quanto al primo profilo, emerge anzitutto la necessità di confrontarsi con la disciplina dedicata alle prestazioni di lavoro di cui all'art. 54 *bis*, l. 96/2017 (di conversione del d.l. n. 50/2017). Sia la natura speciale delle disposizioni introdotte dalla l. n. 128/2019 (peraltro valorizzata proprio attraverso l'avverbio comunque) quanto il ricorso al criterio temporale inducono a ritenere applicabile il capo V *bis* ove l'attività occasionale sia realizzata conformemente ai requisiti fissati dall'art. 47 *bis*, d.lgs. n. 81/2015<sup>41</sup>.

Più complessa risulta la seconda questione, per la quale occorre rammentare che ai fini dell'assicurazione Inail - aggiunge il secondo comma dell'art. 47 *septies*, d.lgs. n. 81/2015 - il committente che utilizza la piattaforma anche digitale è tenuto a tutti gli adempimenti del datore di lavoro previsti dal d.p.r. n. 1124/1965.

L'espressione committente che utilizza la piattaforma anche digitale può sollevare qualche dubbio interpretativo circa il soggetto a carico del quale far sorgere l'obbligazione previdenziale. La questione assume centralità anche ai fini dell'eventuale applicazione di sanzioni civili previste dalla normativa vigente in caso di evasione contributiva.

La parificazione agli adempimenti gravanti sul datore va ricollegata ad un contesto nel quale la qualificazione della piattaforma risulta controversa e non univoca alla luce dei molteplici schemi che alimentano la *gig economy*.

Di sicuro, difficilmente può concludersi che la piattaforma funga da mero facilitatore dell'occasione lavorativa, ove risulti titolare di poteri gestori e di organizzazione non troppo dissimili dalle prerogative proprie del datore.

<sup>39</sup> In tema sia consentito rinviare a A. ROTA, *Capitolo V. icurezza cit.*, spec. 91-92 e 100.

<sup>40</sup> P. TULLINI, *La Direttiva Piattaforme e i diritti del lavoro digitale*, *Lab. & Law Iss.*, 2022, n. 1, R. 43 ss.

<sup>41</sup> Così anche G. LUDOVICO, *Capitolo X cit.*

Nella ricostruzione dei rapporti che s'instaurano attraverso le piattaforme digitali, non va ignorata la presenza di una pluralità di soggetti altri dal lavoratore. C'è ad esempio il cliente/fruttore della prestazione nei confronti del quale alcune delle prime forme regolative (precedenti all'individuazione di regole eteronome ai sensi dell'art. 47 *septies*) hanno ipotizzato di addossare parte dell'onere assicurativo: più precisamente nella distribuzione del dovuto ai fini assicurativi è stata preconizzata la possibilità di coinvolgere tanto il lavoratore, quanto la piattaforma ed il cliente finale.

La questione non è estranea al settore della consegna di beni alimentari, il cui funzionamento è garantito tramite «una modalità digitale di *matchmaking* in cui al soggetto che ordina la propria consumazione viene effettuata una consegna da un *rider*»<sup>42</sup>, il quale a sua volta si obbliga al rispetto di istruzioni provenienti dalla piattaforma. Di fatto, ci si confronta con moduli organizzativi la cui esecuzione è affidata a lavoratori in condizione di dipendenza socio-economica accentuata dalla «impossibilità (non già la mera difficoltà) di determinare in modo autonomo il proprio comportamento sul mercato dei servizi. Senza l'infrastruttura tecnologica fornita dalla piattaforma non c'è alcuna possibilità per i *riders* di svolgere la propria attività: dunque, l'integrazione funzionale della prestazione con l'impresa digitale si rivela, non solo molto intensa, ma decisiva»<sup>43</sup>.

Soggetto tenuto ai sensi dell'art. 47 *septies* a tutti gli adempimenti del datore di lavoro è senz'altro l'impresa che gestisce la piattaforma; ai sensi del dato positivo sono invece da escludere modelli di compartecipazione sia da parte del *rider* sia dell'utente finale che fruisce del bene consegnato.

Oltre a deporre in tale senso le diverse disposizioni di cui al capo V *bis*, d.lgs. n. 81/2015 (tra cui le norme sul compenso e la definizione giuridica di piattaforma digitale), a dirimere qualsiasi dubbio interpretativo sono intervenute le istruzioni offerte da Inail nel mese di gennaio 2020, secondo cui la figura del committente è da ricondurre all'impresa di delivery che utilizza la piattaforma anche digitale.

In aggiunta alla precisazione circa i soggetti tenuti all'adempimento dell'art. 47 *septies*, commi 1 e 2, d.lgs. n. 81/2015, l'Inail ha distinto due ipotesi, a seconda della pregressa iscrizione o meno dell'impresa committente all'Inail: per le imprese non già iscritte all'Inail, il 1 febbraio 2020 è stato fissato come termine ultimo per trasmettere la denuncia d'iscrizione e le informazioni sulle attività svolte da cui valutare il rischio e calcolare il premio assicurativo; diversa decorrenza è stata prevista per le imprese di delivery già iscritte per altre attività all'Inail, nel quale caso è stato disposto un termine di 30 giorni (a partire dal 1 febbraio 2020) per presentare denuncia di variazione delle attività e correlate

<sup>42</sup> Così A. VENANZONI, *Fondata sul lavoro digitale? cit.*, 328.

<sup>43</sup> P. TULLINI, *La salvaguardia dei diritti fondamentali della persona che lavora nella gig-economy cit.*, 49.

informazioni relativamente alla estensione e modificazione della natura del rischio rispetto a quello già ricoperto dall'assicurazione.

In fase di denuncia di esercizio o di variazione, specifica rilevanza è attribuita al tipo/ai tipi di mezzi impiegati dai ciclofattorini ed alla stima di percentuale di consegne da effettuare servendosi dei predetti veicoli o a piedi. Tale precisazione è strumentale all'individuazione della voce di rischio da attribuire alle lavorazioni ed alla diversità intercorrente tra i mezzi utilizzati per l'effettuazione della consegna.

Che una soluzione di tal fatta sia la più adeguata in base alle caratteristiche del lavoro veicolato dalle piattaforme digitali lo confermano i vari poteri di gestione del rapporto attribuiti al responsabile dell'infrastruttura digitale.

#### 2.4 *L'ammontare del premio assicurativo*

Sulla base di quanto argomentato, la piattaforma che gestisce il rapporto lavorativo è obbligata a corrispondere in via anticipata il premio assicurativo il cui ammontare è risultante dal tasso di rischio corrispondente all'attività svolta.

Quanto al valore della retribuzione imponibile ai fini contributivi rileva quella convenzionale giornaliera, dunque il limite minimo retributivo previsto per i lavoratori in regime di subordinazione, rapportato ai giorni di effettiva attività (similmente a quanto già valorizzato dalla citata proposta legislativa della Regione Lazio). Per giorno di effettiva attività si considera l'aver effettuato almeno una consegna nell'arco delle 24 ore giornaliere, mentre per espressa indicazione delle istruzioni operative Inail è esclusa qualsiasi frazionabilità rispetto al numero di ore lavorate giornalmente dal lavoratore assicurato.

Tale precisazione non è di poco conto se si considera la specificità delle prestazioni lavorative rese dai ciclofattorini: l'attività di consegna può essere svolta anche per qualche ora al giorno e distribuirsi su tutta la settimana, compresa la domenica ed i festivi (per i quali la contrattazione collettiva ha individuato specifiche indennità aggiuntive)<sup>44</sup>.

Il mancato riferimento ai compensi effettivamente percepiti differenzia questa tipologia di lavoratori sia dai *riders* subordinati che da quelli etero-organizzati ed in regime di collaborazione coordinata e continuativa, accomunati a quanto consta dal parametro del concreto guadagno.

Si potrebbe in proposito affermare che nel caso dei *riders* ricadenti nella tutela di cui all'art. 47 *septies*, d.lgs. n. 81/2015 vi sia un trattamento di favore, non solo sul piano della compartecipazione al finanziamento della tutela previdenziale. Ciò può finire per impattare positivamente anche sui rischi di competizione che ad esempio affliggono l'area del lavoro etero-organizzato, introducendo utili cor-

<sup>44</sup> In tema v. ad es. la soluzione proposta dall'Accordo aziendale Takeaway. Per un commento a tale iniziativa v. i contributi pubblicati in *Lab. & Law Iss.*, 2021, fasc. 1.

rettivi alla lesione dell'integrità psicofisica ed una efficace strategia prevenzionale specie sul versante dei rischi di matrice psico-sociale.

La misura apprestata dalla previsione appena citata corregge una serie di limiti che invece permangono in termini di tutela pensionistica, dove il valore di effettivo versamento contributivo assurge a parametro di riferimento per il calcolo del trattamento in caso di quiescenza. A differenza della tutela Inail, il *quantum* del trattamento pensionistico rimane «inevitabilmente condizionato e influenzato dalla durata dell'attività lavorativa prestata e dal livello della retribuzione (compenso) assoggettato a contribuzione»<sup>45</sup>.

Operativamente, al gestore della piattaforma compete l'obbligo di iscrizione e di versare il premio assicurativo nei termini precedentemente richiamati, nonché quello di comunicare e trasmettere tramite apposita denuncia l'evento infortunistico occorso, incluso quello mortale. A quest'ultimo proposito spetta alla società di *delivery* trasmettere la comunicazione entro 24 ore, avvalendosi di qualunque mezzo di comunicazione purché idoneo a garantire la notifica dell'evento occorso, salvo incorrere nella responsabilità amministrativa nel caso di omessa, tardiva, inesatta o incompleta denuncia (cfr. art. 53, t.u. Inail).

Per le altre ipotesi di infortunio e malattia professionale, accanto agli obblighi di denuncia sono previsti adempimenti a carico del lavoratore con riguardo a qualunque infortunio accaduto, anche di lieve entità e nel caso di malattia professionale, presentando la certificazione medica rilasciata (e contenente tra l'altro informazioni sul periodo di prognosi).

Per quanto concerne il premio da versare nella fase di avvio della assicurazione, opera un meccanismo presuntivo delle retribuzioni ipotizzate dalla società di *delivery*. Come precisato dalle istruzioni operative di gennaio 2020, tale importo sarà soggetto a successivo conguaglio da effettuare con l'autoliquidazione successiva e dovrà essere calcolato nel rispetto delle indicazioni contenute nelle istruzioni operative (sulla base ad esempio della percentuale di consegna con uno specifico mezzo di trasporto utilizzato dal *rider*).

## 2.5 *L'indennizzabilità di eventi occorsi fuori dal contesto urbano e avvalendosi di mezzi di trasporto altri da quelli individuati dal d.lgs. n. 81/2015*

Correlata alle precedenti tematiche si pone la concreta indennizzabilità di eventi occorsi al di fuori del contesto urbano, che come noto delimita l'operatività del capo V *bis*, d.lgs. n. 81/2008, inclusa la relativa tutela assicurativa Inail.

<sup>45</sup> M. BASSOTTI, I. BRESCIANI, G.A. RECCHIA, S. ROSSI, F. STAMERRA, M. VOLPES, *La sfida dei nuovi lavori: le assicurazioni contributive nel contesto della gig economy* in *La tutela della disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, a cura di G. CANAVESI, E. ALES, 2018, 187.

Dai primi commenti della dottrina, il limite topografico dell'art. 47 *bis*, d.lgs. n. 81/2015 deve ricollegarsi all'attività protetta e non già all'evento assicurato. Ciò ha portato a ritenere che «ai fini dell'insorgenza dell'obbligo assicurativo è sufficiente che il lavoratore sia adibito, in modo sistematico ed abituale anche se non continuativo, all'attività di consegna di beni in ambito urbano, derivandone in questo modo l'indennizzabilità anche di eventi occorsi in ambito extraurbano»<sup>46</sup>. Le istruzioni operative elaborate dall'Inail fanno emergere un ulteriore profilo su cui la dottrina non ha mancato di evidenziare un *vulnus* al principio costituzionale della parità di tutela a parità di rischio. La scelta di selezionare alcuni specifici veicoli a discapito di altri è stata valutata criticamente, dovendosi piuttosto considerare che «la potenza del veicolo usato può rilevare ai fini della modulazione del rischio e del conseguente tasso di premio, ma non della platea delle persone tutelate»<sup>47</sup>.

Quanto al mezzo di trasporto, altro elemento identificativo del campo di applicazione del capo *Vbis*, l'ente assicuratore appare sensibile ad accogliere nella tutela una platea di destinatari ben più ampia di quella delimitata ai sensi del dettato normativo. In tale provvedimento si delinea infatti l'intervento dell'Inail anche nelle ipotesi di consegna di beni effettuata senza veicolo (a piedi) o avvalendosi di veicoli ulteriori rispetto a quelli richiamati dall'art. 47 *bis*, d.lgs. n. 81/2015 (nel relativo rimando a specifiche previsioni del Codice della Strada). Più che la volontà di contenere la portata del precetto, nella scelta dell'ente assicurativo si ravvisa l'indicazione di attribuire l'evento lesivo a una voce di tariffa diversa dalla classificazione secondo la voce 0721 delle Nuove tariffe dei premi Inail.

### 3. Considerazioni finali

L'esegesi dell'art. 47 *septies*, d.lgs. n. 81/2015 ha contribuito a mettere in luce il formarsi di nuove incongruenze e lacune dell'ordinamento in materia anti-infortunistica<sup>48</sup> ben al di là delle aree di criticità su cui anche la pandemia ha portato a interrogarsi<sup>49</sup>. A quest'ultimo proposito la dottrina non ha mancato di evidenziare come la gestione del danno da Covid-19 abbia finito per «rappresentare un

<sup>46</sup> G. LUDOVICO, *Capitolo X cit.*

<sup>47</sup> A. DE MATTEIS, *Infurtuni sul lavoro e malattie professionali*, cit., 249 in richiamo di L. LA PECCERELLA, *Tipologie del rapporto di lavoro e tutela contro gli infortuni e le malattie professionali: variabili dipendenti o indipendenti?*, *q. Rivista*, 2019, 41-42.

<sup>48</sup> L. LA PECCERELLA, *ult. op. cit.* Sui limiti del sistema anti-infortunistico e nell'auspicio di ricondurlo a razionalità costituzionale a fronte della estensione della tutela a favore di tutti i lavoratori si è soffermato M. PERSIANI, *A cinquanta anni dal testo unico degli infortuni sul lavoro: profili costituzionali*, *q. Rivista*, 2015, 371 ss.

<sup>49</sup> Tra gli altri E. GAMBACCIANI, L. LA PECCERELLA, *Emergenza COVID-19 e assicurazione infortuni: tutela piena per i lavoratori ed esonero da responsabilità per i datori di lavoro in regola con le norme di sicurezza*, *Mass. Giur. Lav.*, 2020, numero straordinario, spec. 323-324.

importante banco di prova della tenuta costituzionale dell'impianto di garanzia degli infortuni sul lavoro»<sup>50</sup>.

Con specifico riguardo alla categoria più esplorata del *work on demand via app*, la legge n. 128/2019 edifica un regime unitario ed omogeneo che tende a valorizzare la tutela della persona in quanto tale che svolge un'attività lavorativa veicolata dalle piattaforme digitali (per come definite dalla nozione legale). Più in particolare, a favore dei lavoratori rientranti nell'alveo dell'art. 47 *bis*, d.lgs. 81/2015 predispone un prototipo d'intervento attuativo degli artt. 4, 32, 35 e 38 Cost.<sup>51</sup> e che al contempo recepisce nella fonte eteronoma orientamenti di *soft law* elaborati dalle Istituzioni dell'Unione europea (rileva su tutti l'indirizzo sostenuto dall'istituzione del Pilastro europeo dei diritti sociale)<sup>52</sup>.

Di fatti, la tutela legale dei *riders* interiorizza un'impostazione universalistica che, pur con i limiti già denunciati, associa lo statuto di garanzie alla persona e non già alla qualificazione giuridica del rapporto, estendendo le prestazioni riconosciute in favore della generalità dei lavoratori subordinati. Nella tutela Inail sono ricomprese l'indennità per inabilità temporanea assoluta, le prestazioni per danno permanente in capitale e in rendita, incluse quelle per eventi mortali, le prime cure e le prestazioni protesiche e riabilitative nonché le prestazioni sanitarie integrative che l'Istituto riconosce agli assicurati titolari di rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato.

Viene tuttavia da chiedersi cosa accada al di fuori del segmento del mercato del lavoro preso in esame dalla l. n. 128/2019, ovvero in relazione a quella *consistente* fetta di lavoratori delle piattaforme per lo più ricompresi nella categoria dei *working poors* per via della tipologia di lavoro impiegata e delle poche garanzie riconosciute, non solo in relazione al profilo del reddito<sup>53</sup>. Come noto, diverse sono le modalità e le espressioni del lavoro veicolato tramite piattaforma digitale, attività che costituiscono la stragrande maggioranza del complessivo numero di *gig workers* impiegati con contratti, per lo più a livello occasionale.

Come rilevato dall'*Explanatory memorandum* alla proposta di direttiva sul lavoro tramite piattaforma, si stima che ammonti a circa 28 milioni il numero di per-

50 G. CORSALINI, *La centralità del lavoratore nel sistema di tutela Inail al tempo del COVID-19*, q. *Rivista*, 2020, 2-3, 243.

51 L. LA PECCERELLA, *Le nuove forme di rapporto di lavoro: riflessi sulla tutela antinfortunistica*, q. *Rivista*, 2016, 2, 294; il secondo comma dell'art. 38 Cost., «nell'affermare il diritto dei lavoratori a mezzi adeguati di vita, in caso di infortunio sul lavoro o malattie professionali, non fa alcuna distinzione tra lavoratori autonomi e lavoratori subordinati»; in precedenza già S. GIUBBONI, G. LUDOVICO, A. ROSSI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Cedam, 2014, spec. 34 ss.

52 P. TULLINI, *La salvaguardia dei diritti fondamentali cit.*, 53 evidenzia come punti «ad una maggiore inclusione e all'armonizzazione dei regimi nazionali di protezione del lavoro, a prescindere dal tipo legale e dalla durata dei rapporti contrattuali. Nella stessa direzione si muovono la Direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili e le comunicazioni della Commissione europea dedicate alla tutela della salute e sicurezza negli ambienti professionali.

53 M.T. CARINCI, *I lavoratori delle piattaforme cit.*, 628. F. BANO, *Il lavoro povero nell'economia digitale*, *Lav. Dir.*, 2019, spec. 130.

sone che lavorano, prevalentemente sotto forma di collaborazione autonoma, con piattaforma nell'ambito dell'Unione europea; la proiezione entro il 2025 è di raggiungere quota di 43 milioni di lavoratori nel settore.

Nei confronti di molti ambiti del *platform work* reso attraverso schemi di lavoro non subordinato manca una regolamentazione giuridica di riferimento, avendo la l. n. 128/2019 preferito un approccio frammentario/non sistemico ovvero «estemporanee soluzioni alle specifiche fattispecie che vengono portate alla sua attenzione».

In un contesto quasi del tutto da disciplinare, convince maggiormente la direzione intrapresa in tempi più recenti dal Ministero del lavoro. Giova segnalare l'ampia latitudine del decreto del 23 febbraio 2022 che ha esteso il regime della comunicazione obbligatoria a qualunque «prestazione di lavoro, compresa quella di natura intellettuale, intermediata da una piattaforma digitale che ne condiziona le modalità di esecuzione, indipendentemente dalla qualificazione contrattuale del rapporto di lavoro e dal luogo di svolgimento della prestazione» (cfr. art. 1, lett. b). A carico del committente vige l'obbligo di compilare il modello disponibile in UNI Piattaforme a cui possono fare accesso l'Ispettorato nazionale del lavoro, l'Inps, l'Inail ed anche le Regioni e Province Autonome e, nel caso di lavoratori stranieri, il Ministero dell'interno, con le modalità previste dal Codice dell'Amministrazione digitale (art. 3).

Ad eccezione di questi episodici interventi, il settore dei servizi domestici e di giardinaggio, quello del trasporto di passeggeri, le attività creative progettate ed eseguite esclusivamente nello spazio virtuale (di recente al centro d'una specifica indagine conoscitiva della Commissione XI Lavoro della Camera dei Deputati) sono soltanto alcune esemplificazioni degli ambiti sprovvisti di tutela giuridica, anche per quanto concerne la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali.

È qui che le critiche avanzate dagli studiosi del d.pr. n. 1124/1965 toccano il punto di massima problematicità. È al di fuori delle attività rese dai ciclofattorini che si appalesa una delle maggiori aree di «crisi della logica selettiva»<sup>54</sup>, ancor più se si considera lo scolorimento o addirittura l'annullamento che le tradizionali distinzioni tra subordinazione ed autonomia soffrono in questo specifico contesto e senza ignorare l'evanescenza/ maggiore fluidità del concetto di ambiente di lavoro.

Oltre agli sviluppi della proposta di direttiva relativamente al lavoro tramite piattaforma occorrerà monitorare gli interventi regolativi promossi negli ordinamenti interni. Benché ritenute non del tutto soddisfacenti, anche le iniziative sul fronte della negoziazione territoriale potrebbero rappresentare un punto di partenza per raccogliere sotto l'ombrello della tutela soggetti con analoghi bisogni

<sup>54</sup> L. LA PECCERELLA, *L'universalizzazione delle tutele tra d.lgs. 81/2008 e d.p.r. 1124/1965*, q. *Rivista*, 2018, 1, spec. 22 ss.

di protezione dei *riders* e che attraverso lo svolgimento di una prestazione, qualsiasi sia la sua natura, affermano e sviluppano la persona umana nel tessuto sociale. Da tempo Inail traccia una possibile linea evolutiva del modello previdenziale, proponendo una specifica azione nell'estensione della tutela a favore di soggettività formatesi dai mutamenti delle imprese e del mondo del lavoro<sup>55</sup>.

## RIASSUNTO

Al cospetto della *gig economy*, la tradizionale modulazione delle garanzie in base alla natura del rapporto lavorativo vacilla. Un crescente favore è accordato nei confronti di modelli regolativi basati sulla generale applicazione di alcune delle principali forme di salvaguardia tradizionalmente riservate al lavoro subordinato ed a quello autonomo debole. Questo mutato approccio regolativo trova concreta sperimentazione nella legge n. 128/2019 che, con riguardo ad una specifica categoria di *platform workers*, ha introdotto un *set* di tutele di ascendenza costituzionale che spaziano dalla protezione contro trattamenti discriminatori alla salvaguardia della salute e sicurezza.

Dopo aver ricostruito l'ambito di applicazione del predetto intervento legislativo, l'A. si sofferma sulle specifiche indicazioni riguardanti la tutela assicurativa Inail di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 47 *septies*, d.lgs. n. 81/2015. Al centro dell'analisi giuridica si pongono diversi profili d'indagine: il rapporto con gli artt. 1 e 4 del t.u. Inail; il coordinamento con altre fonti legislative ed il responsabile dell'obbligo assicurativo, alla luce delle istruzioni operative dell'Inail; l'ammontare del premio assicurativo; l'indennizzabilità di eventi occorsi fuori dal contesto urbano e avvalendosi di mezzi di trasporto altri da quelli individuati dal d.lgs. n. 81/2015.

In conclusione, si traccia un bilancio dell'intervento legislativo e dei relativi problemi applicativi al di fuori del lavoro svolto dai *riders*.

## SUMMARY

In the era of the *gig economy*, the traditional modulation of guarantees based on the nature of the employment relationship falters. Increasing favour is being accorded to regulatory models based on the general application of some of the main forms of protection traditionally reserved for subordinate employment and weak self-employment. This changed regulatory approach finds concrete experi-

55 V. la Relazione annuale 2019 del Presidente Franco Bettoni, in <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-relazione-annuale-anno-2019.pdf>, 2019, spec. 28 che si sofferma sulla natura obsoleta delle regole vigenti auspicando una profonda trasformazione delle leggi e dei regolamenti.

mentation in Law no. 128/2019 which, with regard to a specific category of platform workers (riders), introduced a set of protections of constitutional ancestry ranging from protection against discriminatory treatment to the protection of health and safety.

After briefly describing the scope of the Law no. 128/2019, the Author focuses on the specific provisions concerning Inail insurance protection.

In particular the A. investigates: the relationship with Articles. 1 and 4 of the t.u. Inail; the coordination with other legislative sources and the person responsible for the insurance obligation, in the light of the operating instructions of Inail; the amount of the insurance premium; the indemnity of events occurring outside the urban context and using means of transport other than those identified by Legislative Decree No 81/2015.

In conclusion, a general assessment of the legislative intervention and the related application problems outside the work performed by riders is drawn.

# NUOVI LAVORI, DOVERI DI PROTEZIONE E OBBLIGHI DI SICUREZZA DEL DATORE E DEL PRESTATORE DI LAVORO\*

GAETANO NATULLO\*\*

## SOMMARIO

1. L'obbligo di sicurezza del datore di lavoro da dovere a obbligo contrattuale. - 2. Obblighi di protezione e tutela della salute: il campo di applicazione soggettivo del d.lgs. 81/08: i lavoratori e i soggetti "equiparati". - 3. L'obbligo di cooperazione del lavoratore da obbligo accessorio a obbligo principale? - 4. I "nuovi lavori": quali sono e quali caratteristiche hanno. Lavori "tecnologici" e lavori "flessibili/atipici". L'incrocio tra norme "di fattispecie" e norme di prevenzione. - 5. Il lavoro tramite piattaforma (i *riders*). - 6. Il lavoro agile e a distanza tra vecchi e nuovi rischi.

## 1. L'obbligo di sicurezza del datore di lavoro da dovere a obbligo contrattuale principale

Chiunque abbia a che fare con la materia della salute e sicurezza sul lavoro sa bene che, nel nostro ordinamento, la vera norma di principio, al di là dell'art. 32 Cost., è costituita dall'art. 2087 del codice civile, vera e propria "architrave" dell'apparato normativo di tutela, che sin dal 1942 ha, almeno sulla carta, reso il nostro ordinamento tra i più garantisti nella tutela della salute sui luoghi di lavoro<sup>1</sup>.

Orbene, è noto che l'attuale configurazione dell'obbligo di sicurezza è il punto di arrivo di un percorso che parte da ricostruzioni pubblicistiche extracontrattuali, per arrivare al traguardo del riconoscimento della natura contrattuale "piena", attraverso una tappa intermedia dell'obbligo di sicurezza come obbligo "accesso-

\* Il presente contributo costituisce una rielaborazione della relazione presentata al Corso di formazione su "Il punto sul danno in materia di lavoro" organizzato dalla Scuola Superiore di Magistratura, in Napoli, 11 ottobre 2022.

\*\* Professore di Diritto del lavoro - Università degli Studi del Sannio.

<sup>1</sup> P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in *Comm. Schlesinger*, Milano, 2008; G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Torino, 2021.

rio” di protezione discendente dagli obblighi generali di correttezza e buona fede<sup>2</sup>; tesi, quest’ultima, criticata per la relativa incisività del vincolo derivante per il datore di lavoro.

La rilevanza “contrattuale” della norma del codice civile è ormai da tempo consolidata, anche grazie agli sforzi compiuti dalla dottrina lavoristica negli anni ’70-’80<sup>3</sup>, con l’obiettivo di superare definitivamente le letture, riduttive, che, come ricordato, affermavano la natura (solo) extracontrattuale della responsabilità per violazione della norma codicistica, qualificando in termini di mero interesse legittimo la situazione soggettiva scaturente dalla norma stessa; o anche le altre tesi “contrattuali” sull’obbligo di sicurezza come obbligo di cooperazione del datore/creditore di lavoro o, appunto, quella sull’obbligo “accessorio” di protezione.

Essenziale, dunque, l’operazione di (iper)valutazione del profilo contrattuale, onde rendere indiscutibile che l’obbligo di tutela delle condizioni di lavoro, come previsto dal codice civile, fosse tale «da condizionare ed influenzare l’adempimento delle obbligazioni fondamentali e, in ultima analisi, da modellare lo stesso sinallagma negoziale, qual è tipizzato nella nozione delineata dall’art. 2094 c.c.»<sup>4</sup>.

A tali conclusioni s’è adeguata la giurisprudenza: i giudici hanno accolto la tesi della natura pienamente contrattuale dell’obbligo di cui all’art. 2087 c.c.<sup>5</sup>, pure se, in sede di riconoscimento della responsabilità risarcitoria per danni alla salute dei prestatori di lavoro, non manca il riferimento anche alla tutela aquiliana<sup>6</sup>.

In sede applicativa, il consolidato riconoscimento della natura contrattuale delle posizioni soggettive attive e passive discendenti dall’art. 2087 c.c. - a parte la valenza emblematica di principio che ad essa si è voluta assegnare negli anni ’70-’80 - si è successivamente, ed anche recentemente, manifestato, per un verso, in campo processuale, attraverso la maggior tutela che al lavoratore deriva dall’onere probatorio in capo al datore di lavoro (di dimostrare la non imputabilità a lui del danno) e, soprattutto, sul piano più squisitamente prevenzionale, mediante la possibilità per il prestatore di lavoro di innescare i meccanismi civilistici di autotutela (eccezione di inadempimento: art. 1460 c.c.), attraverso il rifiuto della prestazione pericolosa (c.d. diritto di resistenza).

2 Di cui agli artt. 1175, 1375 c.c.; così, L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1986; Cass., sez. lav., 6 settembre 1988 n. 5048.

3 L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, 1982.

4 L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, 1982, 55.

5 Tra le tante, Cass., sez. lav., 5 febbraio 2000, n. 1307, Cass., sez. lav., 23 luglio 2004, n. 13887, Cass., 5 maggio 2004, n. 8522, Cass., sez. lav., 25 maggio 2006, n. 12445.

6 Cass., S.U., 4 novembre 1996, n. 9522, Cass., sez. lav., 20 gennaio 2000, n. 602, Cass., sez. lav., 22 marzo 2002, n. 4129, Cass., sez. lav., 24 febbraio 2006, n. 4184.

## 2. Obblighi di protezione e tutela della salute: il campo di applicazione del d.lgs. 81/08: lavoratori e soggetti “equiparati”

Ai fini del nostro ragionamento, conviene anche accennare all’ambito di applicazione degli obblighi di prevenzione (e protezione), che ne segnano la portata espansiva.

Anche in coerenza con la nozione già ampia della direttiva europea<sup>7</sup>, il legislatore, sostanzialmente, allarga l’ambito di applicazione della normativa onde tutelare chiunque si trovi esposto a rischi in quanto inserito, stabilmente o solo transitoriamente, nel contesto organizzativo aziendale<sup>8</sup>.

A tal fine, per un verso adotta una definizione assai ampia di “lavoratore”; per altro verso equipara ai “lavoratori”, ai fini della estensione anche ad essi delle norme di prevenzione, altri soggetti, seguendo appunto la logica per la quale, pur non svolgendo una prestazione di lavoro nel contesto organizzativo aziendale, in quanto inseriti per altre ragioni (sostanzialmente formative) in tale contesto, possono essere anch’essi esposti ai rischi degli ambienti di lavoro e, di conseguenza, devono essere protetti.

Si comprende, in tale ottica, che la normativa definisca come “lavoratore” la *«persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un’attività lavorativa nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un’arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari»* (art. 2, comma 1, lett. a)<sup>9</sup>.

Rientrano pertanto non solo tutte le tipologie di lavoro subordinato, ma anche tutte le tipologie di lavoro autonomo (parasubordinato e non), nonché il lavoro gratuito (che, come noto, non può qualificarsi come lavoro subordinato ai sensi dell’art. 2094 c.c.).

Condizione essenziale e sufficiente, lo si ripete, è quella di *svolge(re) un’attività lavorativa*, qualsiasi essa sia ed a qualunque condizione, *nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro* (azienda).

Con l’unica espressa esclusione dei collaboratori domestici e dei lavoratori “di cura”<sup>10</sup>.

Non solo, ma, come anticipato, ai lavoratori così individuati vengono equiparati, nel senso che anch’essi devono essere destinatari delle misure di prevenzione e

7 Che fa riferimento a «qualsiasi persona impiegata da un datore di lavoro, compresi i tirocinanti e gli apprendisti, ad esclusione dei domestici».

8 V. PASQUARELLA, *L’ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del d.lgs. n. 81/2008*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, San Mauro Torinese, 2015.

9 In giurisprudenza, sulla nozione di lavoratore nella normativa di sicurezza, v., tra le altre, Cass. pen., 14 agosto 2003, n. 34464, Cass. pen., 17 settembre 2007, n. 34995, Cass. pen., 20 giugno 2008, n. 25278.

10 Ai quali possono ritenersi, però, tuttora applicabili le più limitate tutele previste dalla vecchia disciplina del 1958 (art. 6, l. 2 aprile 1958, n. 339): il datore di lavoro deve apprestare un ambiente che non sia nocivo alla sua integrità fisica e morale; deve garantire una nutrizione sana e sufficiente; tutelarne la salute quando in famiglia vi siano fonti di infezione.

protezione, una serie di altri soggetti (art. 2, comma 1, lett. a): soci lavoratori di cooperativa, lavoratori socialmente utili (ex d.lgs. 1° dicembre 1997, n. 468); volontari del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e della Protezione Civile<sup>11</sup>; allievi degli istituti di istruzione ed universitari; partecipanti ai corsi di formazione professionale (purché nell'ambito degli stessi si utilizzino laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, videoterminali); soggetti beneficiari di tirocini formativi e di orientamento, ecc.

Del resto, il legislatore ha seguito le indicazioni sul punto della giurisprudenza. Quest'ultima, infatti, appare tradizionalmente orientata ad estendere l'ambito applicativo delle norme di prevenzione a tutti coloro che possano trovarsi esposti ai rischi dei contesti lavorativi e, in generale, aziendali<sup>12</sup>, spingendosi sino al punto di includere anche estranei (non lavoratori), che però vengano anche occasionalmente a contatto con i luoghi di lavoro, ritenendo «la loro integrità fisica (...) meritevole di protezione non meno di quella dei lavoratori»<sup>13</sup>.

Con la seconda delle due citate direttrici, il legislatore, come detto, differenzia le tutele (gli obblighi), ma anche l'individuazione della titolarità di tali obblighi, in relazione all'articolazione della natura e della tipologia dei rapporti di lavoro. Ciò, in coerenza con la *ratio* ispiratrice del criterio di delimitazione dell'ambito soggettivo, ossia l'inserimento nel contesto organizzativo aziendale e la conseguente esposizione ai rischi da essa derivanti; ma anche in considerazione del grado differente di responsabilità in capo all'azienda (ed al "datore di lavoro") nella organizzazione e gestione del lavoro.

E, pertanto, le tutele (obblighi aziendali), sono graduate in relazione al grado minore o maggiore, sul piano quantitativo e qualitativo, di inserimento nell'organizzazione aziendale gestita dal titolare dell'azienda/datore di lavoro e dalla conseguente maggiore o minore esposizione ai rischi di quell'ambiente di lavoro; nonché, come detto, dalla maggiore o minore soggezione al potere di organizzazione e gestione del datore di lavoro.

In questo senso, paradigmatica risulta la differenziazione tra lavoratori subordinati (o equiparati) e lavoratori autonomi: nei confronti di questi ultimi, infatti, sempre sul presupposto che si trovino a svolgere la loro prestazione nel contesto

11 Sul punto, e ricordando che nella definizione di "Lavoratore" di cui all'art 2 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 rientrano coloro che prestano la loro attività "senza retribuzione", il rinvio alla specifica regolamentazione della Commissione Consultiva Permanente contenuto nell'art 3-bis è stato attuato con il d.m. 13 aprile 2011, per il quale i volontari, indipendentemente dalla organizzazione di appartenenza, sono equiparati in tutto e per tutto alle altre categorie di lavoratori, con obbligo di erogare formazione, informazione ed addestramento, di sottoporre i volontari a Sorveglianza Sanitaria e di fornire adeguati Dispositivi di Protezione Individuale.

12 Cass. 5438/2000, Cass. pen., 6 marzo 2009, n. 10293, Cass. pen., 17 settembre 2007, n. 34995. Sul riconoscimento della tutela antinfortunistica anche in fattispecie di lavoro prestato per amicizia o per riconoscenza, v. Cass. pen., 20 febbraio 2008, n. 7730.

13 Così Cass. 5020/1998. Sulla tutela dei terzi cfr., tra le tante, Cass. pen., 16 marzo 2001, n. 10742, Cass. pen., 1° dicembre 2004, n. 46515, Cass. pen., 12 giugno 2012, n. 23147.

aziendale, sono previsti, a carico del “datore di lavoro” (ma tecnicamente, in quanto lavoro autonomo, trattasi di “committente”), solo obblighi di informazioni dettagliate sui rischi specifici esistenti nell’ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività; ciò in quanto sugli stessi lavoratori, in quanto autonomi, ricadono gli obblighi di prevenzione relativi alle attrezzature di lavoro ed ai dispositivi di protezione individuali (cui *adde* quello di munirsi di apposita tessera di riconoscimento qualora eseguano la prestazione in un luogo di lavoro in cui si svolgono attività in regime di appalto o subappalto)<sup>14</sup>.

Se, invece, il lavoratore è autonomo, ma legato all’azienda (cioè all’ambiente di lavoro) da un più stringente rapporto di “collaborazione coordinata e continuativa” ai sensi art. 409 c.p.c., e la sua attività si svolge all’interno dell’azienda, il committente sarà, agli effetti della normativa di prevenzione, il suo “datore di lavoro”, ed avrà diritto alle stesse tutele dei lavoratori subordinati. Ovviamente se, invece, la sua prestazione si svolge (completamente) all’esterno dell’azienda, l’estraneità al contesto ambientale (ed ai rischi) dell’azienda ne determina l’estraneità anche al campo di applicazione della norma.

L’assetto sopra delineato trova conferma anche nelle disposizioni del “*Job Act*” del 2015 (art. 2 d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, come modificato dal d.l. 3 settembre 2019, n. 101, conv. con l. 2 novembre 2019, n. 128), con riguardo ai collaboratori per i quali *le modalità di esecuzione sono organizzate dal committente* (c.d. collaborazioni “eterorganizzate”); ad essi, infatti, *si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato* e, pertanto, anche ai fini della sicurezza del lavoro, rientrano tra i “lavoratori” cui vanno integralmente applicate le tutele normative; ciò, anche «*qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali*».

14 Art. 21. Disposizioni relative ai componenti dell’impresa familiare di cui all’articolo 230-bis del codice civile e ai lavoratori autonomi

1. I componenti dell’impresa familiare di cui all’articolo 230-bis del codice civile, i lavoratori autonomi che compiono opere o servizi ai sensi dell’articolo 2222 del codice civile, ....devono:

a) utilizzare attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al titolo III;  
b) munirsi di dispositivi di protezione individuale ed utilizzarli conformemente alle disposizioni di cui al titolo III;  
c) munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto.

2. I soggetti di cui al comma 1, relativamente ai rischi propri delle attività svolte e con oneri a proprio carico hanno facoltà di:

a) beneficiare della sorveglianza sanitaria secondo le previsioni di cui all’articolo 41, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali;b) partecipare a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, incentrati sui rischi propri delle attività svolte, secondo le previsioni di cui all’articolo 37, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali.

### 3. L'obbligo di cooperazione del lavoratore da obbligo accessorio (di protezione, correttezza e buona fede) a obbligo principale?

Infine, in questa parte generale del nostro ragionamento è opportuna qualche ulteriore considerazione relativa alla posizione del lavoratore.

In primo luogo, va ricordato che il lavoratore da tempo è incluso espressamente tra i destinatari di specifici obblighi di prevenzione.

Il legislatore, infatti, già nel d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, ed ulteriormente nel nuovo Codice della sicurezza sul lavoro (d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, artt. 20-21), ha coinvolto pienamente i lavoratori nel sistema di prevenzione, mediante la diretta responsabilizzazione degli stessi, con la previsione di specifici obblighi, cui è correlata una responsabilità (oltre che disciplinare sul piano del contratto di lavoro) anche penale<sup>15</sup>.

Il prestatore di lavoro (subordinato) è, pertanto, esplicitamente ritenuto (co)responsabile della tutela della salute sua e dei propri colleghi «conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro»<sup>16</sup>. Ma, soprattutto, è destinatario di specifici obblighi, funzionali a garantire la sua corretta collaborazione, necessaria per il buon esito dell'apparato di prevenzione predisposto dal datore di lavoro: nel senso che, se è quest'ultimo a dover apprestare le misure di prevenzione, fornire ai lavoratori i necessari dispositivi di protezione, formare i lavoratori sui rischi presenti e le misure per evitarli, ecc., il lavoratore da parte sua ha, tra gli altri, l'obbligo di eseguire correttamente e in maniera non pericolosa i compiti a lui assegnati, di utilizzare correttamente dispositivi e misure di prevenzione predisposte dal datore, di seguire i corsi di formazione specifici sulla sicurezza, di sottoporsi alle visite mediche di sorveglianza sanitaria, ecc.<sup>17</sup>.

Di questo assetto, però, sono incerte le ripercussioni anche nella imputazione della responsabilità per gli eventi lesivi verificatisi in ambiente di lavoro.

A seguito di tali innovazioni, era infatti ragionevole attendersi dei possibili riflessi in ordine ai rapporti tra area del debito del lavoratore ed area del debito datoriale. Come noto, il consolidato orientamento, sviluppatosi anche in relazione alla valutazione della possibile incidenza della condotta del lavoratore ai fini della esclusione dei presupposti di applicazione dell'assicurazione infortuni (l'"occasione di lavoro": art. 2 t.u. 1124/1965), afferma la possibile rilevanza della condotta del lavoratore solo nel caso del c.d. "rischio elettivo", ossia «*quello che, estraneo e non attinente alla attività lavorativa, sia dovuto ad una scelta arbitraria del lavoratore, il quale crei ed affronti volutamente, in base a ragioni o ad impulsi*

<sup>15</sup> M. CORRIAS, *Sicurezza e obblighi del lavoratore*, Torino, 2008; M. Martinelli, *I lavoratori*, in G. Natullo (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, 2015.

<sup>16</sup> Art. 20, comma 1, d.lgs. n. 81 del 2008.

<sup>17</sup> Il d.lgs. n. 81 del 2008 ha anche previsto l'obbligo di esporre la tessera di riconoscimento per i lavoratori delle ditte appaltatrici o subappaltatrici, nonché per lavoratori autonomi.

*personali, una situazione diversa da quella inerente alla attività lavorativa, ponendo così in essere una causa ininterrotta di ogni nesso tra lavoro, rischio ed evento»<sup>18</sup>.*

In effetti, soprattutto in dottrina, pur nella preoccupazione di far salva la dimensione qualitativa e quantitativa dell'obbligo di sicurezza del datore di lavoro, si è avvertita l'esigenza di ripensare ai rapporti tra le rispettive posizioni soggettive, non potendo ritenersi senza alcun sostanziale effetto la decisa accentuazione dei profili "doverosi" a carico del lavoratore, come detto, perfino potenzialmente passibili di responsabilità penale<sup>19</sup>.

Rispetto agli stimoli della dottrina, la giurisprudenza è parsa piuttosto cauta, pur se si può riscontrare qualche apertura in alcune pronunce<sup>20</sup>. Se, infatti, pare ancora intangibile il dogma che induce a non escludere la responsabilità datoriale anche in caso di condotta negligente del lavoratore, la nuova sensibilità del diritto vivente si avverte, almeno, sotto un duplice profilo:

a) l'accentuazione della responsabilità civile-contrattuale del lavoratore, più precisamente in termini di responsabilità disciplinare (ma pure in questo caso con ripercussioni sulla posizione debitoria del datore di lavoro, a carico del quale il tradizionale "potere" disciplinare, allorché si tratti di infrazioni relative alla sicurezza del lavoro, si converte in una sorta di "dovere" disciplinare, quale ulteriore forma/dimostrazione di attuazione dell'obbligo di sicurezza, ed in particolare dell'obbligo datoriale di vigilanza);

b) la rilevanza della condotta negligente del lavoratore, almeno in termini di attenuazione della "colpa" datoriale (concorso di colpa) e di parallela riduzione della sua responsabilità anche risarcitoria<sup>21</sup>.

Ciò, anche considerando che lo stesso legislatore (art. 18 comma 3-*bis* d.lgs. n. 81 del 2008), nel prevedere che «*Il datore di lavoro e i dirigenti sono tenuti, altresì, a vigilare in ordine all'adempimento degli obblighi di cui agli articoli 19, 20, 22, 23, 24 e 25*», e dunque anche degli obblighi dei lavoratori (artt. 20 e 21), precisa, però «*ferma restando l'esclusiva responsabilità dei soggetti obbligati ai sensi dei medesimi articoli qualora la mancata attuazione dei predetti obblighi sia addebitabile unicamente agli stessi e non sia riscontrabile un difetto di vigilanza del datore di lavoro e dei dirigenti*».

#### **4. I "nuovi lavori": quali sono e quali caratteristiche hanno. L'incrocio tra norme "di fattispecie" e norme di prevenzione**

Occorre dunque chiarire quali sono, per quanto qui interessa, i "nuovi lavori" e

<sup>18</sup> Cass., sez. lav., 22 febbraio 2012, n. 2642.

<sup>19</sup> M. CORRIAS, *Sicurezza e obblighi del lavoratore*, Torino, 2008, 39.

<sup>20</sup> Tra cui Cass. pen., 3 marzo 2016, n. 8883, Cass., sez. lav., 5 gennaio 2018, n. 146.

<sup>21</sup> In tal senso già Cass., sez. lav., 17 aprile 2004, n. 7328, Cass., sez. lav., 19 aprile 2003, n. 6377.

quali problemi si pongono, sulla scorta della normativa e delle elaborazioni di dottrina e giurisprudenza.

Ovviamente, parlando di nuovi lavori, ed anche per le recenti vicende legate alla pandemia, il pensiero corre ai lavori tecnologici: quelli legati alla *gig economy*, ed in particolare il lavoro tramite piattaforma (spec. con il fenomeno dei *riders*); nonché lo *smartworking* ed in generale la fattispecie del lavoro a distanza.

Ma non dobbiamo dimenticare altre ipotesi, forse non così attuali come le prime, ma altrettanto rilevanti, anche per l'“incrocio” che, in qualche caso, si può determinare tra queste ultime e le prime: la somministrazione di lavoro e le collaborazioni coordinate e continuative.

Relativamente alla somministrazione (ed al distacco) la questione, che rimanda alla più complessa fattispecie della c.d. “codatorialità”<sup>22</sup>, come noto si pone per la circostanza che il lavoratore, il cui rapporto di lavoro è nella titolarità di un determinato “datore di lavoro”, svolge però la sua prestazione, in attuazione di determinate fattispecie/tipologie normative (somministrazione di lavoro, distacco), presso contesti lavorativi (aziende) di titolarità di soggetti diversi dal datore di lavoro formale. In siffatta situazione, l'applicazione dei criteri, sopra illustrati, di delimitazione del campo di applicazione legislativo, in combinato disposto con l'altro criterio “sostanzialista” di individuazione del “datore di lavoro”<sup>23</sup> comporta che, ai fini della tutela della salute e sicurezza di quel lavoratore, in capo al datore di lavoro formale (tale, cioè, ai sensi dell'art. 2094 c.c.) resteranno solo alcuni e residuali obblighi, laddove la gran parte degli obblighi di prevenzione si trasferiscono in capo al “datore di lavoro” di fatto (ai sensi cioè dell'art. 2 e 3 d.lgs. n. 81 del 2008), ossia in capo al titolare dei poteri organizzativi e gestionali relativi al contesto aziendale in cui si svolge la prestazione (e dunque all'“ambiente di lavoro”). E, pertanto, nel caso della somministrazione di lavoro, in base al combinato disposto delle relative norme del d.lgs. n. 81 del 2008 e del d.lgs. n. 81 del 2015<sup>24</sup>, in capo al datore di lavoro formale (l'Agenzia per il lavoro) vi sono sostanzialmente solo obblighi di informazione e formazione (sui rischi “generali” relativi alla professionalità esercitabile dal lavoratore - mansioni “teoriche” - e quelli relativi all'attività che andrà a svolgere presso l'utilizzatore), restando in capo al datore di lavoro sostanziale (titolare dell'azienda utilizzatrice) tutti gli obblighi di prevenzione<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> V. SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in *Giornale dir. lav. e rel. ind.*, 2010, 125, 1.

<sup>23</sup> Art. 2, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 81 del 2008.

<sup>24</sup> Art. 34, comma 3, d.lgs. n. 81 del 2015: «*Il lavoratore somministrato non è computato nell'organico dell'utilizzatore ai fini dell'applicazione di normative di legge o di contratto collettivo, fatta eccezione per quelle relative alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*».

Art. 35, comma 4, d.lgs. n. 81 del 2015: «*Il somministratore informa i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive e li forma e addestra all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa per la quale essi vengono assunti, in conformità al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*».

<sup>25</sup> V. PASQUARELLA, *L'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del d.lgs. n. 81/2008*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, 2015.

Analogamente accade nel caso del distacco del lavoratore: ai sensi dell'art. 3, comma 6, d.lgs. n. 81 del 2008, infatti, tutti gli obblighi di prevenzione e protezione sono a carico del distaccatario, fatto salvo l'obbligo a carico del distaccante di informare e formare il lavoratore sui rischi tipici generalmente connessi allo svolgimento delle mansioni per le quali egli viene distaccato.

Venendo poi alle collaborazioni coordinate e continuative, si è ricordato che l'art. 3 d.lgs. n. 81 del 2008, al comma 7, specifica che «*nei confronti dei lavoratori a progetto di cui agli articoli 61, e seguenti, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, e dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile, le disposizioni di cui al presente decreto si applicano ove la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente*».

Come detto, la disposizione risponde ragionevolmente al criterio generale di individuazione della "posizione di garanzia" in capo al datore di lavoro (e dirigenti e preposti...) sulla base della disponibilità del contesto organizzato che viene ad integrare l'ambiente di lavoro a fini prevenzionali; criterio da raccordare con la disposizione sui lavoratori autonomi.

Tale distinzione apparentemente semplice è però complicata, in alcuni casi, da: a) lo svolgimento della prestazione in parte all'esterno, in parte all'interno del contesto organizzativo aziendale; b) dalla "fattispecie" delle collaborazioni autonome "etero-organizzate", di cui all'art. 2 d.lgs. n. 81 del 2015, come novellato dal d.l. n. 101 del 2019 (conv. da l. n. 128 del 2019). In questo caso, indipendentemente dall'inquadramento del fenomeno (*tertium genus* o meno), rileva la circostanza che ai fini della "protezione" del lavoratore valgono tutti gli obblighi di cui al d.lgs. n. 81 del 2008. Con qualche possibile complicazione nel caso di collaboratori "pluricommittenti".

## 5. Il lavoro tramite piattaforma (i *riders*)

Ovviamente, quanto da ultimo incide in particolar modo sul fenomeno del lavoro tramite piattaforma e sui *riders*.

Non è questa la sede per approfondire l'esame di un fenomeno su cui si sono accesi i riflettori negli ultimi anni, con relativo dibattito in ordine all'inquadramento sul versante lavoristico anche in funzione delle tutele da riconoscere ai lavoratori utilizzati<sup>26</sup>. Certamente, però, vanno qui evidenziati i riflessi in ordine al tema della tutela della sicurezza di questi ultimi: basti pensare proprio al fenomeno dei *riders*, impiegati nell'attività di consegna di prodotti per conto altrui a mezzo bicicletta o motociclo, esposti tra l'altro ai notevoli rischi di infortuni stradali.

<sup>26</sup> In giurisprudenza v. Cass., sez. lav., 24 gennaio 2020, n. 1663.

In merito, il legislatore ha di recente compiuto un importante passo avanti con il d. l. n. 101 del 2019, conv. con l. n. 128 del 2019, con il quale sono state, tra l'altro, introdotte tutele minime economiche e normative per il lavoro mediante piattaforme digitali e per i suddetti *riders* in particolare.

In primo luogo, come poc' anzi esaminato, la normativa modifica la disposizione sulle collaborazioni c.d. "eterorganizzate" (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81 del 2015), ed estende le tutele del lavoro subordinato anche ai lavoratori tramite piattaforma digitale per i quali si dovessero verificare i presupposti previsti dalla succitata disposizione<sup>27</sup>.

Ancora, la normativa (art. 2, comma 1, lett. c), inserisce un nuovo capo (*V-bis*) nel d.lgs. n. 81 del 2015, dedicato per l'appunto alle tutele del lavoro tramite piattaforme digitali.

Per quanto qui in particolare interessa, la norma prevede alcune specifiche tutele per i lavoratori *riders* "autonomi" (non subordinati)<sup>28</sup>, tra le quali l'estensione, a carico dell'azienda, dell'assicurazione infortuni, nonché l'applicazione di alcuni obblighi di sicurezza previsti dal d.lgs. n. 81 del 2008.

Per la verità, la non felice formulazione della legge solleva non poche perplessità. Infatti, il nuovo comma 3 dell'art. 47-*septies* prevede espressamente che il committente che utilizza la piattaforma, anche digitale, è tenuto nei confronti dei lavoratori di cui al comma 1, *a propria cura e spese*, al rispetto del d.lgs. n. 81 del 2008. Orbene, tale formulazione lascia aperte diverse interpretazioni, tra le quali:

- a) la disposizione equipara *sic et simpliciter*, ai soli fini dell'applicazione delle norme di prevenzione, i *riders*, benché qualificati dalla stessa norma come lavoratori autonomi, ai lavoratori subordinati; ad essi andrebbero pertanto applicati tutti gli obblighi previsti dal d.lgs. n. 81 del 2008<sup>29</sup>.
- b) la disposizione pone in capo al datore di lavoro, anche relativamente ai costi, obblighi e facoltà che normalmente sono a carico dei lavoratori autonomi (v. art. 21 d.lgs. n. 81 del 2008), tra i quali la dotazione e l'utilizzo dei DPI, la conformità a norma delle attrezzature di lavoro, la sorveglianza sanitaria, la formazione<sup>30</sup>;

<sup>27</sup> Il nuovo art. 2 d.lgs. n. 81 del 2015, infatti, recita «... si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali». In tal modo la norma sembra aver "legificato" un orientamento della recente giurisprudenza intervenuta sui *riders* di Foodora (App. Torino, sez. lav., 4 febbraio 2019 n. 26).

<sup>28</sup> Ossia, per usare la definizione normativa «... per i lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore di cui all'articolo 47, comma 2, lettera a), del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, attraverso piattaforme anche digitali ...».

<sup>29</sup> V. Trib. Palermo, sez. lav., ord. 18 agosto 2022, in relazione ai rischi derivanti da eccessivo calore.

<sup>30</sup> V. Trib. Firenze, 1° aprile 2020, decr. n. 886.

- c) analogamente, ma più limitatamente, la disposizione pone in capo al datore di lavoro oneri, e costi, esclusivamente per quelle che l'attuale art. 21, comma 2, d.lgs. n. 81 del 2008 qualifica come "facoltà", e con oneri a proprio carico, del lavoratore autonomo (sorveglianza sanitaria e formazione).

Certamente le ultime due interpretazioni risultano più ragionevoli, anche con riguardo alla lettera della legge: non si spiegherebbe infatti, nel primo caso, l'inciso «*a propria cura e spese*»; inciso che, evidentemente, sta a significare (o almeno dovrebbe), che in virtù della specifica previsione normativa vengono posti in capo al committente oneri e costi che, diversamente, sarebbero in capo al lavoratore (autonomo).

Peraltro, le vicende della pandemia Covid-19 (su cui in particolare cap. I par. 9) si sono ripercosse anche su tale categoria di lavoratori, in particolare in ordine alla osservanza delle precauzioni anti-contagio ed alla fornitura dei relativi dispositivi di protezione (mascherine, guanti, prodotti igienizzanti, etc.). Sul punto, significativo risulta l'intervento del tribunale di Bologna che, con provvedimento cautelare d'urgenza<sup>31</sup>, anche facendo riferimento alla recente citata sentenza della Cassazione n. 1663/2020, ha ritenuto sussistenti a carico della società tutti gli obblighi di prevenzione di cui al d.lgs. n. 81 del 2008, tra cui quello di fornire i dispositivi di protezione.

## 6. Il lavoro agile e a distanza tra vecchi e nuovi rischi (psico-fisici, salute mentale)

Veniamo al lavoro a distanza, che ha avuto grande, e forzata, diffusione in occasione della pandemia.

In primo luogo, è opportuna la distinzione terminologica tra il lavoro agile (dunque anche in sede), ed il suo *genus*, il lavoro da remoto, cui appartengono anche lavoro a domicilio e telelavoro.

Sul lavoro da remoto deve considerarsi il combinato disposto della disciplina generale (legge 22 maggio 2017, n. 81; norme sul lavoro a domicilio - l. 8 dicembre 1973, n. 877-), con la specifica normativa sulla sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81 del 2008 - spec. art. 3 per lavoro a distanza -; Protocollo parti sociali del dicembre 2021).

In estrema sintesi, nel momento in cui tali rapporti sono svolti in condizioni di subordinazione, scattano a carico del datore di lavoro alcuni obblighi, relativamente (e limitatamente) ai rischi comunque esistenti, pur se la prestazione si svolge in contesti ambientali non di disponibilità (e dunque di responsabilità)

<sup>31</sup> Trib. Bologna 14 aprile 2020, n. 2519.

del datore. In particolare: per i lavoratori a domicilio, dal combinato disposto d.lgs. n. 81 del 2008 (art. 3, comma 9; art. 36, comma 3) e l. n. 877 del 1973 (art. 2, comma 1), il datore di lavoro dovrà: adempiere gli obblighi di informazione e formazione; fornire i necessari dispositivi di protezione (DPI); non affidare l'esecuzione di lavori che comportino l'uso di sostanze o materie nocive. Per i telelavoratori ed in generale i lavoratori "a distanza", e dunque potrebbe intendersi riferito anche ai lavoratori "agili", lo stesso art. 3, comma 10, d.lgs. n. 81 del 2008, prevede l'applicazione delle disposizioni del titolo VII (Videoterminali), nonché di quelle relative ai DPI (se forniti); nonché, ancora, prevede obblighi di informazione e poteri di accesso (del datore di lavoro, dei rappresentanti dei lavoratori e degli organi pubblici ispettivi) ai luoghi in cui il lavoratore svolge la sua prestazione, evidentemente per controllare la corretta attuazione delle misure di prevenzione.

Con riguardo, infine, proprio al lavoro agile, la l. n. 81 del 2017, art. 22, ha introdotto specifiche disposizioni, anche relative alla sicurezza del lavoro, sollevando perplessità nei rapporti con la disciplina generale del d.lgs. n. 81 del 2008, in ragione delle peculiari caratteristiche di tale tipologia di rapporti di lavoro, che coniugano, come noto, attività (giorni/ore di lavoro) svolta nella sede aziendale ed attività (giorni/ore) svolte in sedi esterne a quelle aziendali per così dire "abituati".

Come giustamente sottolineato, ..... *Gli interrogativi che la legge n. 81 del 2017 pone all'interprete sono, essenzialmente, due. Il primo è di natura prettamente eseguitica ed è legato alla non chiara previsione normativa in punto di sicurezza sul lavoro. Il secondo è connesso alla difficoltà pratica di concepire un obbligo di sicurezza, e la conseguente responsabilità datoriale, rispetto ad un'attività lavorativa eseguita in un luogo che sfugge al controllo del datore medesimo e addirittura senza "una postazione fissa" e senza "precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro" (art. 22, comma 1)*<sup>32</sup>.

Nel periodo dell'emergenza pandemica, come ricordato, il lavoro agile è stato adoperato come "misura di prevenzione"<sup>33</sup>. Quanto alla specifica disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro del lavoro agile<sup>34</sup>, il legislatore ha definito

<sup>32</sup> Così PONTERIO, *Sicurezza e lavoro agile*, in *LDE*, 2022, 1.

<sup>33</sup> V. Trib. Grosseto, sez. lav., ord. 23 aprile 2020. In senso analogo, cfr. Trib. Bologna, sez. lav., decr. 23 aprile 2020. (l'organo giudicante rammenta che, nell'ambito della normativa emanata al fine di contenere la diffusione dell'epidemia, il "ricorso al lavoro agile è stato considerato una priorità", e pertanto, applicando l'art. 39 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, ha riconosciuto la possibilità di svolgere lavoro agile.

<sup>34</sup> Artt. 18- 23, l. n. 81 del 2017. Le disposizioni specifiche sono le seguenti:

Art. 18 comma 2: *Il datore di lavoro è responsabile della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici assegnati al lavoratore per lo svolgimento dell'attività lavorativa.*

Art. 22: *Sicurezza sul lavoro*

1. *Il datore di lavoro garantisce la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile e a tal fine consegna al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro.*

2. *Il lavoratore è tenuto a 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. 23: *assicurazione infortuni*

un impianto normativo minimale, in cui emerge l'assenza di qualsiasi richiamo al d.lgs. n. 81 del 2008.

La disarticolazione spazio-temporale che caratterizza la prestazione lavorativa ha comportato un adattamento dei tradizionali obblighi datoriali in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, dovuto agli strumenti tecnologici utilizzati per lo svolgimento dell'attività da remoto.

La dottrina maggioritaria ritiene che gli obblighi del datore di lavoro non possano esaurirsi a quanto ivi previsto. Tale interpretazione trova fondamento nel generale obbligo in capo al datore di lavoro ex art. 2087 c.c.. Ma, se si propende per la riconducibilità del lavoro agile alla fattispecie del 'lavoro a distanza' (art. 3, comma 10, d.lgs. n. 81 del 2008), possono ritenersi applicabili ai lavoratori agili, se ed in quanto svolgano una prestazione lavorativa con l'utilizzo di strumenti tecnologici, le disposizioni del titolo VII del Testo Unico relative alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori a distanza che utilizzano i videoterminali (VDT), indipendentemente dall'ambito in cui si svolge la prestazione stessa<sup>35</sup>.

In particolare, rilevano le disposizioni relative all'utilizzo dei videoterminali concernenti gli obblighi di valutazione dei rischi specifici, di informativa e di sorveglianza sanitaria. Al riguardo, l'art. 174 d.lgs. n. 81 del 2008 stabilisce l'obbligo del datore di lavoro di effettuare una 'valutazione dei rischi' con particolare riferimento alle conseguenze del lavoro svolto mediante l'utilizzo dei VDT per la vista e per gli occhi, ai problemi legati alla postura e all'affaticamento fisico e mentale, nonché alle condizioni ergonomiche e di igiene ambientale.

L'obbligo di informativa<sup>36</sup> va ricordato con quelli di informazione e formazione, previsti dagli artt. 36-37 del d.lgs. n. 81 del 2008, che riguardano tutti i lavoratori (compresi quelli a domicilio). Ne consegue che il datore di lavoro è tenuto a fornire una adeguata informazione/formazione al lavoratore agile sul corretto utilizzo delle attrezzature e della postazione di lavoro, sui rischi generali e specifici per la salute e la sicurezza cui è esposto in relazione all'attività svolta, sulle

2. Il lavoratore ha 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.

3. Il lavoratore ha 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, nei limiti e alle condizioni di cui al terzo comma dell'articolo 2 del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, e successive modificazioni, quando la scelta del luogo della prestazione sia dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa o dalla necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative e risponda a criteri di ragionevolezza.

35 R. PESSI, R. FABOZZI, *Gli obblighi del datore di lavoro in materia di salute e sicurezza*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, 2017, 227-245; A. PRETEROTI, *La responsabilità del datore di lavoro per il buon funzionamento degli strumenti assegnati al lavoratore agile*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Milano, 2018, 593-621.

36 Art. 22, comma 1, l. n. 81 del 2017.

normative di sicurezza e sulle disposizioni aziendali in materia, corredata da apposita documentazione condivisa e trasmessa per conoscenza anche ai Rappresentanti dei Lavoratori per la sicurezza (RLS).

L'art. 22, comma 2, della legge n. 81 del 2017 dispone un obbligo di cooperazione del lavoratore 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.

Come si può inquadrare questa cooperazione? Come minimo, per quanto già detto, va riportato agli obblighi accessori di protezione (correttezza e buona fede). Ma invero, se leggiamo questa disposizione nel più ampio contesto della normativa di prevenzione, potremmo anche ritenerla riconducibile agli obblighi di prevenzione del lavoratore, ex art. 20 d.lgs. n. 81 del 2008.

Relativamente alla disciplina degli infortuni *in itinere* (art. 23 l. n. 81 del 2017), sulla scorta dei precedenti orientamenti della giurisprudenza, il legislatore nel 2000<sup>37</sup>, come noto, ha espressamente inserito la fattispecie nell'ambito degli eventi coperti dall'assicurazione infortuni e malattie professionali<sup>38</sup>.

Presupposto essenziale è che il percorso durante il quale accade l'evento sia quello "normale"; difatti lo stesso legislatore esclude gli infortuni nel caso di interruzioni o deviazioni del tutto indipendenti dal lavoro o, comunque, non necessitate, ossia non dovute «a cause di forza maggiore, ad esigenze essenziali ed improrogabili o all'adempimento di obblighi penalmente rilevanti». Così come restano esclusi, nel caso di utilizzo del mezzo di trasporto privato (possibile, purché necessitato)<sup>39</sup>, gli infortuni direttamente cagionati dall'abuso di alcolici e di psicofarmaci o dall'uso non terapeutico di stupefacenti ed allucinogeni.

In sede di applicazione della disciplina legislativa, la giurisprudenza si è concentrata in particolare sul presupposto dell'eventuale necessario utilizzo del mezzo proprio e su quello della normalità del percorso, onde escludere la sussistenza dell'"occasione di lavoro" (e dunque il nesso causale utile alla copertura previdenziale) nei casi in cui la decisione del lavoratore non sia necessitata, ma risponda ad elementi di discrezionalità, determinando così un rischio (c.d. rischio "elettivo"), estraneo e non attinente alla attività lavorativa, dovuto ad una scelta arbitraria del lavoratore, il quale crea ed affronta volutamente, in base a ragioni o ad impulsi personali, una situazione diversa da quella inerente alla attività lavorativa, ponendo così in essere una causa interruttiva di ogni nesso tra lavoro, rischio ed evento<sup>40</sup>, determinando pertanto la non indennizzabilità dell'infortunio.

<sup>37</sup> Art. 12, decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38.

<sup>38</sup> Con riguardo agli infortuni accaduti:

- a) durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello di lavoro;
- b) durante il normale percorso che collega due luoghi di lavoro se il lavoratore ha più rapporti di lavoro;
- c) qualora non sia presente un servizio di mensa aziendale, durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di lavoro a quello di consumazione abituale dei pasti.

<sup>39</sup> V. Cass., sez. lav., 27 luglio 2006, n. 17167, Cass., 18 maggio 2012, n.7970.

<sup>40</sup> Così Cass., sez. lav., 22 febbraio 2012, n. 2642.

Per completezza, è opportuno riportare anche quanto previsto da Inail in una specifica Circolare sul lavoro agile<sup>41</sup>. In buona sostanza, Inail ricostruisce il regime equiparando il lavoro agile, nella modalità a distanza, a quello “in sede”. Sugli infortuni in itinere, l'articolo 23 della legge n. 81 del 2017, dopo aver espresso espressamente la tutela assicurativa Inail al lavoratore “agile” (comma 2) prevede, al comma 3, che «*il lavoratore ha 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, ... quando la scelta del luogo della prestazione sia dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa o dalla necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative e risponda a criteri di ragionevolezza*». Quindi, il lavoratore “agile” è tutelato non solo per gli infortuni collegati al rischio proprio della sua attività lavorativa, ma anche per quelli connessi alle attività prodromiche e/o accessorie, purché strumentali allo svolgimento delle mansioni proprie del suo profilo professionale.

In tale quadro, l'accordo di cui agli articoli 18 e 19 della legge n. 81 del 2017 si configura come lo strumento utile per l'individuazione dei rischi lavorativi ai quali il lavoratore è esposto e dei riferimenti spazio-temporali ai fini del rapido riconoscimento delle prestazioni infortunistiche. La mancanza di indicazioni sufficienti desumibili dall'accordo in ordine ai predetti elementi, nonché in generale da quanto previsto dal citato articolo 19 della legge n. 81 del 2017, comporta che, ai fini dell'indennizzabilità dell'evento infortunistico, saranno necessari specifici accertamenti finalizzati a verificare la sussistenza dei presupposti sostanziali della tutela e, in particolare, a verificare se l'attività svolta dal lavoratore al momento dell'evento infortunistico sia comunque in stretto collegamento con quella lavorativa, in quanto necessitata e funzionale alla stessa, sebbene svolta all'esterno dei locali aziendali.

Ciò rende complicato “definire i confini dell'area coperta dalla tutela assicurativa in ragione della possibile indeterminazione di una netta linea di demarcazione tra il tempo di lavoro e quello di non lavoro, idonea a stabilire la sussistenza di una

41 Circolare Inail n. 48/2017. “*L'analisi della lavorazione eseguita in modalità di lavoro agile non differisce da quella normalmente compiuta in ambito aziendale, ai fini della riconduzione al corretto riferimento classificativo da adottare.*

*Coerentemente con la previsione della norma, alla stregua della quale la prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, la classificazione tariffaria della prestazione lavorativa segue quella cui viene ricondotta la medesima lavorazione svolta in azienda.*

*D'altro canto, sia per le attività svolte in azienda, sia per quelle svolte al di fuori di tale ambito, gli strumenti tecnologici sono sempre forniti dal datore di lavoro tenuto a garantirne anche il buon funzionamento e, quindi, a parità di rischio deve necessariamente corrispondere una identica classificazione ai fini tariffari, in attuazione del principio alla stregua del quale il trattamento normativo e retributivo dei lavoratori “agili” rispetto ai loro colleghi operanti in azienda deve essere il medesimo, ivi compresa l'adozione delle norme di sicurezza sul lavoro”.*

connessione diretta dell'evento lesivo con l'effettuazione della prestazione lavorativa"<sup>42</sup>.

Altre indicazioni vengono dalle disposizioni del Protocollo nazionale sul lavoro agile (del 7 dicembre 2021)<sup>43</sup>.

In particolare, sul diritto alla disconnessione, l'art. 3 comma 2 del citato Protocollo Nazionale prevede che la prestazione di lavoro in modalità agile può

<sup>42</sup> S. CAFFIO, *Lavoro agile e tutela assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali*, 2018, 490-515; Sul punto v. Tribunale Treviso 2022, ad oggi inedita.

<sup>43</sup> Art. 4 Luogo di lavoro

1. Il lavoratore è libero di individuare il luogo ove svolgere la prestazione in modalità agile purché lo stesso abbia caratteristiche tali da consentire la regolare esecuzione della prestazione, in condizioni di sicurezza e riservatezza, anche con specifico riferimento al trattamento dei dati e delle informazioni aziendali nonché alle esigenze di connessione con i sistemi aziendali.

2. La contrattazione collettiva può individuare i luoghi inadatti allo svolgimento del lavoro in modalità agile per motivi di sicurezza personale o protezione, segretezza e riservatezza dei dati.

Art. 5 Strumenti di lavoro

2. Laddove le parti concordino l'utilizzo di strumenti tecnologici e informatici propri del lavoratore, provvedono a stabilire i criteri e i requisiti minimi di sicurezza da implementare e possono concordare eventuali forme di indennizzo per le spese.

Art. 6 Salute e sicurezza sul lavoro

1. Ai lavoratori agili si applica la disciplina di cui agli artt. 18, 22 e 23, l. n. 81/2017. Inoltre, si applicano gli obblighi di salute e sicurezza sul lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. alle prestazioni rese all'esterno dei locali aziendali, ossia quelli relativi agli obblighi comportamentali, anche in merito alle dotazioni tecnologiche informatiche, laddove fornite dal datore di lavoro ai sensi del precedente art. 5, per i quali è prevista la consegna dell'informativa scritta di cui al comma 2 del presente articolo.

2. Il datore di lavoro garantisce la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile e fornisce tempestivamente a tale lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza aziendale o territoriale, in occasione delle modifiche delle modalità inerenti allo svolgimento del lavoro agile rilevanti ai fini di salute e sicurezza e, comunque, con cadenza almeno annuale, l'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro. Rimane fermo l'obbligo per i lavoratori di cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione di lavoro agile.

3. La prestazione effettuata in modalità di lavoro agile deve essere svolta esclusivamente in ambienti idonei, ai sensi della normativa vigente in tema di salute e sicurezza e per ragione dell'esigenza di riservatezza dei dati trattati.

4. Si fa rinvio alla contrattazione collettiva nazionale e di secondo livello, ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, per quanto riguarda le modalità applicative del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. in materia di lavoro agile.

Art. 10 Lavoratori fragili e disabili

1. Salvo quanto previsto dalla legge, le Parti sociali si impegnano a facilitare l'accesso al lavoro agile per i lavoratori in condizioni di fragilità e di disabilità, anche nella prospettiva di utilizzare tale modalità di lavoro come misura di accomodamento ragionevole.

3. La formazione può costituire per i lavoratori in modalità agile un momento di interazione e di scambio in presenza, anche per prevenire situazioni di isolamento.

4. Le Parti sociali ritengono necessario gestire lo sviluppo digitale attraverso un utilizzo appropriato della tecnologia, evitando qualsiasi forma di invasione nella vita privata, nel pieno rispetto della persona. Pertanto, è necessario promuovere corsi di formazione per tutto il personale per un uso responsabile delle apparecchiature tecnologiche, evitando abusi dei canali digitali.

5. Resta fermo e impregiudicato il diritto alla formazione c.d. obbligatoria in materia di tutela della salute dei lavoratori e di protezione dei dati, da erogarsi nelle modalità più coerenti con lo svolgimento del lavoro agile.

essere articolata in fasce orarie, individuando, in attuazione di quanto previsto dalle disposizioni normative vigenti, la fascia di disconnessione nella quale il lavoratore non eroga la prestazione lavorativa, anche adottando specifiche misure tecniche e/o organizzative per garantire la fascia di disconnessione.

Sul punto, va anche ricordato che il Parlamento europeo (Risoluzione del 21 gennaio 2021), in virtù di quanto premesso al “considerando” H, definisce in modo espresso il diritto di disconnessione come rientrante nel novero di quei diritti fondamentali che costituiscono “una parte inseparabile dei nuovi modelli di lavoro e dell’era digitale.”

Sempre la citata Risoluzione conferma il collegamento con la normativa di prevenzione, oltre che con quella sulla conciliazione vita-lavoro.

La regolazione del diritto alla disconnessione richiede certamente che anche le parti sociali svolgano una funzione gestionale ed organizzativa in modo incisivo. Deve altresì evidenziarsi che i lavoratori agili/a distanza sono esposti anche a rischi psico-fisici: isolamento, emarginazione e discriminazione professionale, *workhaolism* e tecno-stress. Decisiva, dunque, risulta anche la valutazione dello stress lavoro-correlato. E, anche a tale proposito, importante è il ruolo della contrattazione collettiva (si pensi anche agli accordi su *welfare* e benessere organizzativo, oltre che a quelli specifici sul lavoro agile).

Ai fini di una efficace attuazione delle predette disposizioni, va evidenziata la necessità di raccordare i relativi obblighi datoriali con il corrispondente obbligo di cooperazione del lavoratore (in relazione alla disponibilità del luogo/sede di lavoro). Potrebbe, inoltre, essere opportuno prevedere che l’accordo relativo alla modalità di lavoro agile predetermini i luoghi di esecuzione della prestazione lavorativa all’esterno dei locali aziendali, prevedendo che tali luoghi siano accessibili da parte del datore di lavoro e delle autorità competenti, al fine di verificare l’osservanza delle norme di sicurezza, con la conseguenza che, ove l’accesso a un determinato luogo sia inibito dal soggetto che ne abbia la disponibilità, scatti il divieto di esecuzione della prestazione lavorativa in quel luogo.

## RIASSUNTO

Il saggio si propone di esaminare il quadro normativo delle tutele su salute e sicurezza del lavoro con particolare riguardo, da un lato, alla diffusione di nuove tipologie di rapporti di lavoro (lavoro a distanza, lavoro tramite piattaforme digitali, collaborazioni coordinate, somministrazione di lavoro, etc.) e, dall’altro lato, alla configurazione contrattuale dell’obbligo di sicurezza. A tal fine, si ripercorre l’evoluzione dell’obbligo di sicurezza da dovere extracontrattuale ad obbligo contrattuale, anche considerando il versante obbligatorio della necessaria cooperazione del lavoratore.

## **SUMMARY**

The essay aims to examine the regulatory framework of health and safety at work, with regard, on the one hand, to the diffusion of new types of employment relationships (remote work, digital platforms, temporary agency work, etc.), on the other hand, to the contractual configuration of the safety obligation. To this end, the evolution from a non-contractual duty to a contractual obligation is retraced, also considering the mandatory aspect of the necessary cooperation of the worker.

# MODELLI DI ANALISI CON METODOLOGIE INNOVATIVE DEL RISCHIO DI ESPOSIZIONE AD AGENTI CHIMICI E BIOLOGICI IN AGRICOLTURA IN OTTICA *ONE HEALTH*

LAURA DE GARA\*, MONICA GHERARDI\*\*

## **SOMMARIO**

1. Introduzione. - 2. Strategia *One Health*, - 3. L'approccio *One Health* per lo studio dei rischi in Agricoltura. - 4. Conclusioni.

### **1. Introduzione**

L'agricoltura è un settore economico trainante del nostro Paese, che annovera la presenza di più di un milione di aziende. L'ultimo censimento Istat del 2021, fornisce la fotografia di un sistema complesso e in evoluzione rispetto al passato. Le aziende sono prevalentemente di piccola dimensione, il 90% presenta una superficie agricola utile (SAU) minore di venti ettari, e un'analisi sui dati anagrafici dei conduttori indica per queste aziende mediamente un'età superiore ai 60 anni. I conduttori più giovani, invece, si avvicinano a un'attività di tipo imprenditoriale più classico, con aziende di dimensioni maggiori, spesso con attività connesse (come agriturismo, fattorie didattiche, etc.) e grazie anche a un più alto livello medio di scolarizzazione sono più attenti all'innovazione tecnologica. A tale proposito, l'Istat fornisce dati sulle percentuali di innovazioni introdotte negli ultimi anni: esse riguardano soprattutto la meccanizzazione, i cambiamenti nei processi colturali ma anche l'informatizzazione e la proiezione verso l'agricoltura cosiddetta di precisione. A fianco alle aziende agricole, inoltre, dobbiamo annoverare il settore zootecnico con più di 213.000 allevamenti di suini, bovini, equini, ovini e avicoli.

Il settore nel suo complesso è altamente diversificato dal punto di vista strutturale, con connotazioni peculiari a livello territoriale, «pluricultore» vegetali e allevamenti, spesso con uno sfruttamento intensivo delle capacità produttive.

\* Università Campus Biomedico di Roma, Scienze e Tecnologie per lo Sviluppo Sostenibile e One Health

\*\* Dipartimento medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale, Inail

1 Istat, Risultati 7° censimento Agricoltura. <https://www.istat.it/it/censimenti/agricoltura/7-censimento-generale>

L'impatto che ne deriva sull'uomo, sull'animale e sull'ambiente è molto forte. Le coltivazioni comportano, per esempio, un uso intensivo di prodotti fitosanitari e fertilizzanti (nel 2020 sono stati immessi sul mercato più di 120.000 tonnellate di prodotti fitosanitari e più di 2000 tonnellate di fertilizzanti - Dati Istat) che, oltre a un potenziale impatto diretto sulla salute umana e animale, agiscono sulla Biodiversità e sul clima. Basti pensare all'alterazione dell'equilibrio biologico della catena alimentare dei predatori, con azione sugli insetti, incluse le api, e alla modificazione dell'equilibrio ambientale per la perdita di nutrienti e per l'emissione di gas serra (emissioni di gas serra per il 2020 per settore agricoltura pari a 32,685 kt CO<sub>2</sub> eq., al terzo posto dopo i settori Energia e Processi Industriali ed Uso dei Prodotti, Dati Ispra<sup>2</sup>). Anche gli allevamenti contribuiscono ai gas serra e impattano sulla salute dell'uomo per il proliferare di zoonosi indotte dal fenomeno dell'antibiotico resistenza, con traiettorie epidemiologiche prevalentemente dall'animale all'uomo<sup>3</sup>.

Dunque nel settore Agricoltura il rischio è rappresentato non soltanto dal livello di contaminazione che può essere presente nell'alimento destinato al consumo, umano o animale, ma anche dalla condizione che ha comportato la produzione di quell'alimento, che può impattare sulla salute del lavoratore, del cittadino, dell'animale, dell'ambiente. Tutti questi aspetti, che destano una grande preoccupazione per le implicazioni sanitarie, ambientali e climatiche, sono fortemente interconnessi e devono essere affrontati con un approccio integrato, di salute unica o *One Health*, come suggerisce la Commissione Europea nell'ambito delle sei priorità di intervento, tra cui il *Green Deal* per "raggiungere la neutralità climatica" e diventare "un'economia moderna ed efficiente sotto il profilo delle risorse". Il *Green Deal*, infatti, riconoscendo i legami inestricabili tra persone, società e pianeta, promuove una responsabilità condivisa per la produzione di cibi sani e sicuri (strategia *Farm to Fork*), ponendo peraltro un forte accento sulla necessità di salvaguardare le Biodiversità<sup>4</sup>. In linea con questi propositi, anche il Piano Nazionale di Prevenzione (PNP) 2020-2025 considera l'opportunità di una visione organica e armonica delle relazioni tra ambiente-animali-ecosistemi umani per affrontare efficacemente i rischi potenziali, o già esistenti, per la salute. Secondo questa ottica il PNP si pone anche come strumento per il raggiungi-

2 Le emissioni di gas serra in Italia alla fine del secondo periodo del Protocollo di Kyoto: obiettivi di riduzione ed efficienza energetica. Rapporto ISPRA 362/2022. ISBN 978-88-448-1106-8. [https://www.isprambiente.gov.it/files/2022/pubblicazioni/rapporti/rapporto\\_362\\_2022-completo-13\\_04.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files/2022/pubblicazioni/rapporti/rapporto_362_2022-completo-13_04.pdf)

3 MATTIA PIROLO, ANGELA GIOFFRÈ, DANIELA VISAGGIO, MONICA GHERARDI, GRAZIA PAVIA, PASQUALE SAMELE, CIAMBRONE L., ROSSELLA DI NATALE, GIOVANNA SPATARI, FRANCESCO CASALINUOVO, PAOLO VISCA, Prevalence, molecular epidemiology, and antimicrobial resistance of methicillin-resistant *Staphylococcus aureus* from swine in southern Italy, *BMC Microbiol* (2019), 19 (51). <https://doi.org/10.1186/s12866-019-1422-x>

4 Commission Priority 2019-2024. Green Deal europeo. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_it)

mento degli obiettivi dell'Agenda 2030 adottata dall'ONU per lo sviluppo sostenibile del pianeta, che definisce un approccio combinato agli aspetti economici, sociali e ambientali che impattano sul benessere delle persone e sullo sviluppo delle società<sup>5</sup>.

## 2. Strategia *One Health*

Il termine *One Health* è stato introdotto all'inizio del nuovo millennio ed evidenza la crescente consapevolezza di quanto la salute globale richieda un approccio multisettoriale capace di integrare l'analisi di parametri ambientali, chimico-fisici e biologici (piante, microorganismi, animali). In particolare, con questo termine si riconosce l'interdipendenza della salute umana con quella degli animali domestici e selvatici, delle piante e dell'intero ecosistema<sup>6</sup>.

Evidenze scientifiche e *best practices* mettono in evidenza come un monitoraggio di specifici parametri ambientali riduca il rischio di patologie con conseguenze importanti sulla salute e sulla qualità della vita umana ma anche sui costi sociali che queste patologie implicano. Una interessante analisi del potenziale impatto positivo sui costi economici e sociali ottenibile dal monitoraggio precoce dei potenziali vettori animali di patologie umane è riportata nel lavoro di Zinsstag e collaboratori<sup>7</sup>. Come esempi di *best practice* in questo ambito si possono citare l'integrazione della sorveglianza umana, animale ed entomologica condotta in Emilia Romagna dal 2013 che ha permesso di mitigare il rischio di trasmissione del virus *West Nile* attraverso le trasfusioni<sup>8</sup> e l'effetto sulla salute umana delle campagne di vaccinazione antirabbica condotta su cani randagi in vari Paesi dell'America Latina<sup>9</sup>.

Le conseguenze di un mancato approccio *One Health* sono particolarmente evidenti per le patologie innescate dal cosiddetto "salto di specie" dei patogeni che le inducono. In questi casi si determina il contatto di una popolazione serbatoio con una nuova popolazione ospite appartenente ad una specie diversa, dove la patologia si diffonde in modo imprevedibile, come abbiamo avuto modo di sperimentare nella recente pandemia di SARS-CoV-2. La strategia

5 Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025. Ministero della salute. <https://www.salute.gov.it/portale/prevenzione/homePrevenzione.jsp>

6 One Health High Level Expert Panel, 2021. <https://www.who.int/publications/m/item/one-health-high-level-expert-panel-annual-report-2021>

7 JAKOB ZINSTAG, LISA CRUMP, et al. Climate change and One Health. *FEMS Microbiology Letters* (2019), 365(11). <https://doi.org/10.1093/femsle/fny085>

8 GIULIA PATERNOSTER, SARA BABO MARTINS *ET AL.* Economics of One Health: Costs and benefits of integrated West Nile virus surveillance in Emilia-Romagna. *PLOS ONE* (2017), 12(11): e0188156. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0188156>

9 JONATHAN YODER, ELISABETH YOUNCE, FELIX LANKESTER, GUY H. PALMER. Healthcare demand in response to rabies elimination campaigns in Latin America. *PLoS Negl Trop Dis*, (2019) 13(9): e0007630. <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0007630>

*One Health* non comprende però solo i rischi sulla salute dell'uomo determinati da organismi animali, né ha una visione prettamente antropocentrica, in quanto promuove una visione di salute e benessere inclusiva di qualsiasi componente del contesto ambientale, nella certezza che il benessere globale ha ripercussioni su tutto il contesto biologico a breve o lungo termine. Dal punto di vista della salute umana, l'approccio *One Health* vede come parametri fondamentali non solo le possibili interazioni degli effetti che i patogeni di piante, animali e uomo, in particolare, possono avere, ma anche gli effetti di alterazioni indotte dall'uomo sull'ecosistema (naturale o agricolo) sulla salute dell'uomo stesso e dell'ambiente. In questo contesto si inserisce la ricerca Inail e la sua rete esterna di collaborazioni, ricerca basata su metodologie in accordo con la strategia *One Health* che sono state presentate nel Forum della Ricerca organizzato da Inail il 25 e 26 Novembre 2022, che verranno illustrate nel seguito.

Una ulteriore valorizzazione dell'approccio *One Health* deriva dalla consapevolezza della sua rilevanza in tutto ciò che riguarda la salubrità alimentare. A tale proposito sono particolarmente interessanti le raccomandazioni strategiche emerse dall'EFSA in occasione della "One Health, Environment & Society Conference 2022", riassunte nell'articolo di Devos e collaboratori (2022)<sup>10</sup> liberamente sintetizzate nella Figura 1.

- - **Applicare un approccio *One Health***
  - Nuove competenze ed approcci educativi nelle scienze dei sistemi: promozione di ricerche transdisciplinari che operano all'interfaccia dei domini *One Health* (uomo, animale, pianta, ambiente)
- - **Tenere il passo con i progressi della Scienza e delle Tecnologie, gestione efficace dei dati**
  - Big Data, automatizzazione e intelligenza artificiale; Nuovi approcci metodologici (NAMs); • Dalla singola molecola alle miscele complesse; • Microbiomi; • Fonti di nuovi cibi e mangimi
- - **Investire sulle emergenze future**
  - Epidemie, • Antibiotico resistenza, • Invasioni di patogeni delle piante.
- - **Aiutare la transizione verso sistemi alimentari sostenibili**
  - Promozione di diete a maggior valore nutrizionale e più sostenibili; • Valutazione dei rischi ambientali (pesticidi verso biodiversità); • Benessere animale •; Riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari
  - Circolarità.
- - **Aumentare la consapevolezza della rilevanza per la società**
  - Comunicazione & engagement; • Scienze sociali; • *Open science*
- - **Fare rete tra gli attori della salubrità alimentare in Europa e nel mondo**
  - Ecosistemi collaborativi di attori e stakeholder

Fig. 1: *One Health, Environmental & Society*. Raccomandazioni strategiche e tematiche chiave correlate

<sup>10</sup> YANN DEVOS, EDWARD BRAY, STEF BRONZWAER, BARBARA GALLANI, BERNHARD URL. Advancing food safety: strategic recommendations. EFSA Journal October 2022, doi: 10.2903/j.efsa.2022.e201101 .

Infine va sottolineato come l'approccio *One Health* possa rappresentare una chiave di lettura e di indirizzo strategico rispetto alle sfide del XXI secolo e ad un reale sviluppo sostenibile planetario come schematizzato nella Figura 2.

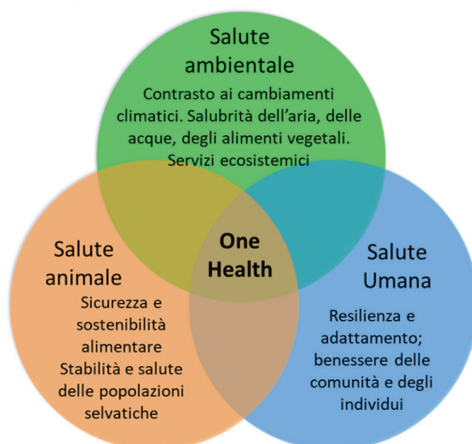


Fig. 2: Schema di rappresentazione delle azioni strategiche e del loro impatto ai fini *One Health*

### 3. L'approccio *One Health* per lo studio dei rischi in Agricoltura

Come evidenziato in precedenza, l'Agricoltura, nell'articolazione complessa delle coltivazioni e degli allevamenti, impatta fortemente sulla salute pubblica, sulla salute animale e ambientale e sulla salute occupazionale. Un dato di carattere statistico sull'impatto sulla salute occupazionale ci viene fornito dal Rapporto Inail MALPROF 2021: il settore è uno tra i più consistenti a livello nazionale anche per il numero di occupati, come si evince dalla banca dati statistica dell'Inail (BDS) relativa al numero di addetti assicurati, dove risulta ai primi posti insieme ai settori del Manifatturiero, del Commercio e delle Costruzioni. In relazione al nesso causale positivo tra esposizione ad agente di rischio e patologia, le patologie che incidono in misura maggiore sono quelle muscolo scheletriche (78%), seguite da sordità (13%) e da altre patologie in percentuale molto bassa (8%), tra cui asma, alveoliti allergiche, tumori maligni della pleura, tumori della trachea, dei bronchi e dei polmoni, altri tumori maligni della cute<sup>11</sup>. Il nesso di causalità tra esposizione e patologia richiama i diversi rischi presenti in questo set-

<sup>11</sup> GIUSEPPE CAMPO, DANIELE DE SANTIS, ANTONIO LEVA, BEATRICE MARTINI, SIMONA SAVI, LEONARDO LIONE, ADRIANO PAPALE. Sistema di sorveglianza delle malattie professionali. Le malattie professionali nel settore agricoltura. Scheda 6, (2021) Tipolitografia Inail - Milano, marzo 2021. ISBN 978-88-7484-686-3 © 2021 <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-malprof-informo-malattieprofessionali-settore-agricolt.pdf>

tore: rischio biomeccanico *in primis*, ma anche rischio biologico, rischio fisico e rischio chimico. Per il rischio chimico, per esempio, vale la pena ricordare che i prodotti fitosanitari contengono più di 400 composti chimici, le sostanze attive, che hanno di per sé una tossicità intrinseca per l'azione che devono espletare nel combattere le avversità che minacciano le piante e che possono rappresentare un pericolo anche per l'uomo<sup>12</sup>. Si tratta di miscele complesse di agenti chimici presenti a basse dosi, caratteristica che comporta una non trascurabile criticità per la valutazione dell'esposizione: essa, infatti, richiede misure onerose e complesse, sia per quanto riguarda i lavoratori, sia per la popolazione generale, e tale complessità si riflette immediatamente sulla difficoltà di ricostruire un adeguato nesso di causalità tra esposizione e patologia. Tale criticità plausibilmente è alla base dello scarso numero di dati sperimentali di esposizione e conseguentemente di scarsi dati sulle patologie eventualmente correlabili. Non meno critica risulta l'esposizione ad agenti biologici: le materie prime utilizzate, le scarse condizioni igienico-ambientali, il contatto diretto e/o indiretto con fluidi biologici animali sono solo alcuni esempi di potenziale esposizione a zoonosi, incluse quelle trasmesse da zecche, oltre che endotossine, micotossine, allergeni<sup>13</sup>.

Nella complessità della presenza di rischi di diversa natura, che possono altresì interagire tra loro e con l'ambiente, per esempio con effetti di additività e/o di sinergia, la valutazione e la gestione del rischio risultano ancora più ardui visto che il settore Agricoltura italiano è caratterizzato dalla presenza di piccole aziende, prevalentemente a conduzione familiare, con possibili oggettive difficoltà di accesso alle risorse da destinare alla prevenzione e gestione dei rischi, in termini sia culturali che economici.

In un siffatto quadro di interconnessione dell'uomo, dell'animale e dell'ambiente, l'Inail propone un modello di analisi sistemico per la valutazione dell'esposizione lungo la filiera agroalimentare per la tutela degli operatori del settore e dei consumatori, attraverso un approccio integrato che consenta, in coerenza con la strategia *Farm to Fork*, di affrontare la complessità dell'esposizione cumulativa e aggregata ad agenti chimici o ad agenti biologici e dei suoi effetti per lavoratori e residenti, anche con l'applicazione di metodologie innovative di indagine. Questo approccio prevede la collaborazione di professionalità fortemente diversificate, tra cui chimici, biologi, fisici, veterinari, medici, agronomi, attivando reti di collaborazione con Istituzioni Universitarie, Enti di Ricerca e Aziende Sanitarie, nonché strutture Inail interne, tra cui laboratori, sezioni e Ctss.

Tecnicamente l'approccio consente di analizzare i principali fattori di rischio

<sup>12</sup> FABRIZI G., BARRESE E., SCARPELLI ML., GHERARDI M. Prevenzione e protezione dei Lavoratori nell'uso di pesticidi in agricoltura. Agricoltura; salute e sicurezza sul lavoro a 100 anni dall'introduzione della tutela assicurativa. Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali, (2017) Milano, maggio 2017.

<sup>13</sup> LAURA CASORRI, ALESSANDRA CHIOMINTO, SIMONA DI RENZI, BARBARA FICOCIELLO, EVA MASCIARELLI, EMILIA PABA, MADDALENA PAPACCHINI, PAOLA TOMAO. Rischio Biologico Nelle Attività Agro-Zootecniche. Collana Salute e Sicurezza Inail, (2022).

chimico e biologico legati alla presenza di pesticidi, agenti zoonosici e tossine in una prospettiva più ampia di valutazione dell'esposizione per i lavoratori e per la popolazione generale, tenendo conto anche del contributo del ciclo lavorativo in termini di contaminazione ambientale e dell'alimento.

L'approccio mira a integrare le conoscenze sui cicli lavorativi per il loro impatto sull'esposizione del lavoratore, del cittadino, dell'animale, affiancando a tecniche convenzionali di indagine tecniche innovative basate su approcci omici, quali la metagenomica e la metabolomica. L'approccio si considera aderente alla strategia *One Health* anche in relazione allo sviluppo e utilizzo di tecniche sperimentali poco impattanti sull'uomo e sull'ambiente e rispondenti ai requisiti della *Green Analytical Chemistry* (la chimica analitica verde) che incoraggia la riduzione dell'uso di sostanze chimiche/reagenti tossici, l'utilizzo di apparecchiature ad alta efficienza energetica e la produzione di quantitativi minimi di rifiuti.

Per quanto riguarda gli agenti biologici, la ricerca si focalizza sul rischio di esposizione a microrganismi (batteri e funghi), loro componenti e prodotti di rilascio potenzialmente dannosi per la salute, nell'ottica di una definizione più complessa del rischio biologico legato al benessere degli animali e alla biodiversità dei microrganismi presenti. Le tecniche metagenomiche, da questo punto di vista, consentono un approccio globale per individuare tutti i microrganismi presenti in un determinato ambiente o in una determinata matrice per meglio comprendere le ragioni dell'emergenza e della circolazione di quelli potenzialmente patogeni. Si veda per questo ad alcuni dei risultati già ottenuti sulla valutazione dell'antimicrobica resistenza e delle traiettorie epidemiologiche sperimentate in allevamenti suinicoli e impianti di macellazione del Sud Italia<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda gli agenti chimici, la ricerca si focalizza su scenari di esposizione a pesticidi, sia per lavoratori che per residenti, anche mediata da consumo dei prodotti agricoli trattati. In piena coerenza con un approccio di salute unica, negli ultimi anni, l'attenzione della comunità scientifica si è focalizzata sul rischio di esposizione per la popolazione generale, e si veda per questo al progetto europeo *Human Bio Monitoring for Europe* (HBM4EU) che ha incluso alcuni pesticidi in una lista di priorità di sostanze per cui attivare

14 MATTIA PIROLO, DANIELA VISAGGIO, ANGELA GIOFFRÈ, ARTUSO I., MONICA GHERARDI, GRAZIA PAVIA, PASQUALE SAMELE, LUCIA CIAMBRONE, ROSSELLA DI NATALE, GIOVANNA SPATARI, FRANCESCO CASALINUOVO, PAOLO VISCA. Unidirectional animal-to-human transmission of methicillin-resistant *Staphylococcus aureus* ST398 in pig farming: evidence from a surveillance study in southern Italy. *Antimicrob Resist Infect Control*, (2017), 8(187). <https://doi.org/10.1186/s13756-019-0650-z>; LUCIA CIAMBRONE, ANGELA GIOFFRÈ, ROSANNA MUSARELLA, PASQUALE SAMELE, DANIELA VISAGGIO, MATTIA PIROLO, MARIA TERESA CLAUSI, ROSSELLA DI NATALE, MONICA GHERARDI, GIOVANNA SPATARI, PAOLO VISCA, FRANCESCO CASALINUOVO. Presence of *Mycobacterium bovis* in slaughterhouses and risks for workers. *Prev Vet Med.* (2020), 181:105072; MATTIA PIROLO, RAPHAEL N. SIEBER, ARSHNEE MOODLEY, DANIELA VISAGGIO, IRENE ARTUSO, ANGELA GIOFFRÈ, FRANCESCO CASALINUOVO, GIOVANNA SPATARI, LUCA GUARDABASSI, MARC STEGGER, PAOLO VISCA. Local and transboundary transmissions of methicillin-resistant *Staphylococcus aureus* sequence type 398 through pig trading. *Applied and Environmental Microbiology*, (2020), 86(13).

il monitoraggio biologico della popolazione generale<sup>15</sup>. Nella ricerca Inail l'esposizione viene studiata attraverso il monitoraggio ambientale e il monitoraggio biologico, quest'ultimo utile a definire sia la dose di esposizione (biomarcatori di dose) che un eventuale effetto sulla salute (biomarcatori di effetto). A tale proposito, nel primo caso sono stati messi a punto e validati metodi che rispondono ai requisiti della *Green Analytical Chemistry* per l'identificazione e quantificazione di miscele di pesticidi tal quali o di loro metaboliti nella matrice urinaria<sup>16</sup>, in linea con le recenti tendenze nello sviluppo di metodi analitici che si concentrano sulla miniaturizzazione dei dispositivi di preparazione del campione, sullo sviluppo di tecniche di estrazione senza solvente o con solvente ridotto al minimo e sull'utilizzo di solventi meno tossici<sup>17</sup>. Per i biomarcatori di effetto si ricercano, sempre nella matrice urina, prodotti di stress ossidativo agli acidi nucleici, indicatori specifici utili a evidenziare eventuali effetti di una esposizione concomitante a diversi agenti di rischio o a miscele di sostanze, come nel caso dei pesticidi<sup>18</sup>. La metodologia si completa con la messa in campo di tecniche innovative metabolomiche cosiddette "untargeted" con l'obiettivo di ricercare eventuali indicatori precoci di danno a seguito di esposizione a pesticidi, che possano fornire eventualmente indicazioni per la sorveglianza sanitaria dei lavoratori esposti e per studi sulla popolazione generale.

Parallelamente viene studiato l'alimento per il contenuto di metaboliti di interesse nutrizionale e indicativi dello "stato di salute" della pianta nei prodotti edibili e durante la loro *shelf life*, insieme alla determinazione dei residui di pesticidi presenti anche sotto i limiti massimi residuali (LMR) consentiti<sup>19</sup>, affiancando alle tecniche *green* già validate, tecniche omiche innovative.

15 HBM4EU Scoping document on pesticides. <https://www.hbm4eu.eu/hbm4eu-substances/pesticides/>

16 VALERIA GALLO, PIERPAOLO TOMAI, MONICA GHERARDI, CHIARA FANALI, LAURA DE GARA, GIOVANNI D'ORAZIO, ALESSANDRA GENTILI. Dispersive liquid-liquid microextraction using a low transition temperature mixture and liquid chromatography-mass spectrometry analysis of pesticides in urine samples. *Journal of Chromatography A*, (2021), 1642, 462036. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0021967321001606>; NINA FELLI, CHIARA DAL BOSCO, MONICA GHERARDI, CHIARA FANALI, SUSANNA DELLA POSTA, ALESSANDRA GENTILI. Biomonitoring of pesticides in urine by using isoamyl acetate as a sustainable extraction solvent. 2023, *Journal of Pharmaceutical and Biomedical Analysis*, 223, 115150. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0731708522005714>

17 MUHAMMAD SAJID, JUSTYNA PŁOTKA-WASYŁKA. Green analytical chemistry metrics: A review. *Talanta*, (2022) 1;238(Pt 2): 123046.

18 FLAVIA BUONAURO, DANIELA PIGINI, ENRICO PACI, RENATA SISTO, MONICA GHERARDI, ENRICO MARCHETTI, MARIANGELA SPAGNOLI, OTTAVIA GIAMPAOLI., ALFREDO MICCHELI, FEDERICO MARINI F, GIOVANNA TRANFO. Interactions between physical and chemical agents in the assessment of occupational exposure. *joehy*, (2021), 1, 27. DOI: 10.36125/joehy.v1i2i1.393.

19 VALERIA GALLO, SUSANNA DELLA POSTA, ALESSANDRA GENTILI, MONICA GHERARDI, LAURA DE GARA, CHIARA FANALI. Back-extraction applied to green matrix solid-phase dispersion for fungicides determination in tomatoes. *Sep Sci plus.*, (2023);e2200140. <https://doi.org/10.1002/sscp.202200140>.

#### 4. Conclusioni

La strategia sperimentale messa a punto in questi anni ha permesso di evidenziare quanto sia importante avere un approccio integrato che analizzi, comparativamente e contestualmente, le procedure agronomiche e i loro effetti sull'ambiente, sugli operatori e sulla popolazione residente, nonché le caratteristiche nutrizionali, potenzialmente modificate dall'interazione fitofarmaco - metabolismo della pianta, indotte nell'ortaggio/alimento prodotto, per poter effettuare una accurata analisi del rischio di esposizione indotto da procedure lavorative con potenziali rischi per la salute. Analogamente, per il settore zootecnico lo studio e la caratterizzazione di alcuni microrganismi patogeni ha permesso di evidenziare l'interazione uomo-animale-ambiente attraverso lo studio della contaminazione ambientale e l'identificazione di alcune traiettorie epidemiologiche uomo-animale e animale-uomo, analizzando la filiera di produzione fino alla fase di macellazione.

Un approccio sperimentale di questo tipo richiede la messa in rete di competenze e conoscenze diverse ma capaci di dialogare tra di loro, con una sinergia che apre la strada a ulteriori sviluppi originali e innovativi al fine di leggere e interpretare un sistema complesso come quello agricolo in un'ottica *One Health*.

Inoltre, gli studi condotti fino a ora se, da una parte, hanno evidenziato la presenza, negli operatori coinvolti, di una certa sensibilità già acquisita su tematiche di sicurezza sul lavoro, dall'altra ha messo in evidenza l'importanza di una formazione continua, con iniziative che sono parte integrante dell'attività progettuale, basata su evidenze scientifiche che derivino dall'analisi di esposizione degli specifici contesti produttivi, rivolta ai lavoratori e a tutti agli attori della prevenzione, per migliorare continuamente la sensibilità individuale non solo ai potenziali rischi personali ma anche, sempre in ottica *One Health*, a quelli indotti nell'insieme ecosistemico in cui si opera.

#### RIASSUNTO

Nel settore Agricoltura, i rischi associati ai cicli lavorativi delle coltivazioni e degli allevamenti impattano in diversa misura sul benessere dell'uomo, dell'animale e dell'ambiente: non soltanto la qualità del prodotto animale o vegetale destinato al consumo, ma anche le condizioni che hanno portato alla produzione di quel prodotto, infatti, possono comportare dei rischi. La diffusione di microrganismi patogeni e tossine e l'uso intensivo di prodotti fitosanitari e fertilizzanti, per esempio, possono contaminare diversi comparti ambientali e avere ripercussioni dirette e indirette sulla salute del lavoratore, della popolazione, degli animali e dell'ambiente, incidendo anche sulla Biodiversità e sui cambiamenti climatici. Dunque in questo settore è necessario studiare le esposizioni e i rischi associati adottando un approccio integrato, che con una prospettiva a 360° con-

sideri i diversi aspetti interconnessi, poiché l'alterazione dell'equilibrio tra questi ambiti può generare fenomeni che si ripercuotono sulla "salute globale". Per rispondere a questa esigenza e meglio descrivere gli scenari espositivi ad agenti biologici e chimici nel settore Agricoltura, in coerenza con il Piano Nazionale di Prevenzione 2020-2025, il Dipartimento Dimeila dell'Inail sostiene la ricerca multidisciplinare, basata sulla strategia di salute unica, cosiddetta *One Health*, attivata attraverso una rete di collaborazioni con Università, Enti di Ricerca, Aziende Sanitarie, di cui verrà fatta in questa memoria una breve descrizione di metodologie e intenti.

## SUMMARY

In the agricultural sector, the work cycles of crops and livestock and the risks associated with them can affect human, animal and environmental health well-being to varying degrees: in fact, not only the quality of the animal or vegetable product intended for consumption, but also the conditions that led to the production of that product may involve risks. The spread of pathogenic microorganisms, toxins and plant protection products and fertilizers, for example, can contaminate various environmental compartments, causing the potential direct or indirect exposure of workers, the general population, animals and the environment, also affecting the biodiversity and the climate change. Therefore, in this area it is necessary to study the associated exposures and risks by adopting an integrated approach, which with a 360 degrees perspective, considers the aspects as interconnected, since the alteration of the balance of these interactions can have effects on "global health". To address this need and better describe the scenarios of exposure to biological and chemical agents in the agricultural sector, in line with the 2020-2025 Italian National Prevention Plan, the Department Dimeila of Inail promotes and supports multidisciplinary research, based on the One Health strategy, creating a network of collaboration with universities, research institutes, health companies. A brief description of the methodologies and objectives of this research will be presented in this document.

# CORTE COSTITUZIONALE, OBBLIGO DI VACCINO E RISCHIO ELETTIVO

ALDO DE MATTEIS\*

## SOMMARIO

1. Le sentenze della Corte costituzionale del 9.2.2023 sull'obbligo di vaccino. - 2. Le tre differenti nozioni di rischio elettivo: nell'attività produttiva. - 3. Nell'infortunio in itinere. - 4. Nella infezione pandemica.

### 1. Le sentenze della Corte costituzionale del 9.2.2023 sull'obbligo di vaccino

La pandemia da Covid-19 ha coinvolto tutti gli aspetti della società, compreso quello giudiziario. I giudici del merito, nella prima, più drammatica e tragica, fase della pandemia, si sono pronunciati compatti sulla legittimità della normativa emergenziale, anche in tema di obbligo di vaccino; quando l'allarme e la tensione si sono allentati, a partire dalla fine del 2021, si sono insinuati anche lì i primi dubbi e sono iniziate le prime sentenze comprensive delle resistenze dei no vax e le ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale<sup>1</sup>.

Grande era perciò l'attesa per le decisioni della Corte costituzionale, chiamata a decidere su ben 11 ordinanze di rimessione all'udienza del 30 novembre scorso, le cui motivazioni sono state depositate il 9 febbraio 2023, e rubricate ai numeri 14, 15 e 16/2023.

Le 11 ordinanze riguardavano numerosi temi, già proposti in maniera ripetitiva nelle sedi anteriori, tra i quali:

- disparità di trattamento tra soggetti con preclusioni mediche alla vaccinazione e soggetti che compiono la libera scelta di non vaccinarsi (Tribunale Brescia);

\* Pres. agg. on. Corte di Cassazione.

1 Per una sua rassegna vedi DE MATTEIS, *Una panoramica del flusso normativo e della giurisprudenza sulla pandemia da Covid*, in LDE, n. 3/2022.

- mancata previsione di assegno alimentare per il periodo di sospensione (Tribunale Catania);
- mancata previsione, in alternativa all'obbligo di vaccino, di un obbligo di sottoporsi a test molecolare, a test antigenico da eseguire in laboratorio oppure a test antigenico rapido di ultima generazione (Tribunale Padova).

La risposta della Corte è stata coerente e fedele alla sua costante giurisprudenza sulla duplicità dei valori tutelati dall'art. 32 Cost.

Antica è la storia degli obblighi vaccinali imposti per legge nel nostro Paese, risalente al 1915<sup>2</sup>. Il dibattito sulla legittimità costituzionale è ovviamente successivo alla Carta. L'intervento della Corte costituzionale inizia nel 1990, ai tempi della vaccinazione contro la poliomielite, che negli anni 50 del secolo scorso ancora flagellava il nostro Paese, ed i cui effetti si possono osservare ancor oggi su alcuni adulti.

La vaccinazione, introdotta in via facoltativa con la legge 30 luglio 1959, n. 6953 quale condizione per l'ammissione agli asili nido e alle scuole elementari, ed a qualsiasi altra collettività di bambini, fu resa obbligatoria, verificata l'insufficienza delle misure volontarie precedenti, per i bambini entro il primo anno di età con la legge 4 febbraio 1966 n. 51, che comminava ai genitori un'ammenda per il caso di inosservanza.

Con la fondamentale sentenza 14/22 giugno 1990 n. 307 la Corte individua la base di legittimazione dell'obbligo di vaccino nella solidarietà e responsabilità che deve caratterizzare la comunità nazionale; ma, continua, il medesimo fondamento solidaristico che impone la sottoposizione del singolo al vaccino, nell'interesse della collettività, richiede che questa, impersonata dallo Stato, indennizzi il singolo per eventuali conseguenze lesive eccedenti quelle sole che per la loro temporaneità e scarsa entità appaiono normali in ogni intervento sanitario e pertanto tollerabili.

2 r.d.l. n. 18/1915 che impone la vaccinazione antitiflica per gli appartenenti alle Forze Armate. Le vaccinazioni generali, obbligatorie per tutti i cittadini italiani residenti iniziano nel 1939 con la vaccinazione anti-difterica *ex l. n. 891/1939*, la vaccinazione antipoliomielitica *ex l. n. 51/1966* e *l. n. 166/1981*, la vaccinazione antitetanica *ex l. n. 292/1963* e *l. n. 166/1981*, la vaccinazione contro l'epatite virale B *ex l. n. 165/1991* e, da ultime, le 10 vaccinazioni rese obbligatorie con il d.l. n. 73/2017, c.d. decreto Lorenzin. Tra le vaccinazioni speciali, obbligatorie solo per alcune categorie di soggetti, oltre la vaccinazione vista per i militari: la vaccinazione antitubercolotica, per i figli di tubercolotici, gli abitanti di "zone depresse ad alta morbosità tubercolare", i militari, etc. *ex l. n. 1088/1970* e d.p.r. n. 447/1975; la vaccinazione contro la febbre gialla e il vaiolo per tutti i lavoratori di porti e aeroporti situati in zona infetta nonché per i membri dell'equipaggio di navi o di aeromobili che fanno scalo in tali porti e aeroporti, *ex l. n. 106/1982*, che recepisce il Regolamento sanitario internazionale, ricordate da PONENTI U., *L'obbligo vaccinale contro il SARS-CoV-2 alla prova dell'art. 32 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali* n. 2/2022.

3 Il cui art. 3, comma 3, consentiva l'ammissione del bambino nelle strutture collettive infantili anche in difetto di vaccinazione sulla base di una semplice dichiarazione sottoscritta dall'esercente la patria potestà di non voler sottoporre il bambino alla vaccinazione.

In base a tali principi la sentenza 307 dichiarò la illegittimità costituzionale della legge 51/1966 non nella parte in cui istituiva un trattamento sanitario obbligatorio quale il vaccino antipolio, bensì nella parte in cui non prevedeva un'equa indennità a carico dello Stato in caso di conseguenze negative del vaccino stesso eccedenti le conseguenze lesive temporali di scarsa entità.

Facendo seguito a questa sentenza il Parlamento italiano, massima espressione della sovranità popolare, ha approvato la legge n. 210 del 1992, di iniziativa parlamentare, che prevede l'obbligo di indennizzo da parte dello Stato degli eventi gravi conseguenza di vaccinazioni obbligatorie, che rimangono quindi consentite con questo bilanciamento degli interessi *a posteriori*. La legge n. 210 dà quindi per scontato che nessuna vaccinazione obbligatoria possa essere esente da conseguenze gravi.

La Corte è intervenuta anche su tale legge, con la sentenza 18 aprile 1996, n. 118, rilevando che l'art. 2 della legge n. 210, nel momento in cui fa decorrere il beneficio dalla presentazione della domanda successiva all'entrata in vigore della legge, contrasta con i principi espressi dalla sentenza n. 307, perché per il periodo anteriore vigeva lo stesso paradigma di reciprocità tra individuo e collettività; ha pertanto dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, legge n. 210, nella parte in cui esclude la prestazione prevista dalla legge stessa nel periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento prima dell'entrata in vigore della legge e l'ottenimento della prestazione determinata a norma della legge stessa. È da notare che il *dictum* della Corte è limitato alle vaccinazioni obbligatorie cui si riferisce la legge n. 210.

Il fulcro di tutto il pensiero della Corte sul fondamento dell'obbligo di vaccino risiede dunque nel principio di solidarietà, e corrispondente responsabilità, che costituisce la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente, e strutturata negli organi istituzionali. In nome di questa solidarietà ha esteso la legge 210/1992, con le sentenze successivamente citate, ai vaccini semplicemente raccomandati.

Il punto critico della ammissibilità di un obbligo di vaccinazione imposto per legge è la impossibilità di prevedere la persona che ne possa essere colpita da eventi avversi gravi. Ché ove tale possibilità esista, l'obbligo viene meno, come dimostrato dall'art. 4, comma 2, d.l. 44/2021, che esenta dall'obbligo di vaccino le persone che abbiano controindicazioni mediche.

Si possono bloccare campagne vaccinali che hanno estirpato mali storici nel nostro Paese (vedi poliomielite) e nel mondo intero (vedi vaiolo) solo per la possibilità di alcuni casi avversi, anche gravi, non individuabili *ex ante*? Come si risolve questo problema e questo conflitto tra l'interesse generale ed una vittima incerta *an*, incerta quando, incerta quanto?

Questo è il problema affrontato dalla sentenza 14/2023, est. Patroni Griffi.

Per dirla con le sue stesse parole, "la Corte è sempre partita dalla consapevolezza che esiste un rischio di evento avverso, anche grave, con riferimento ai vaccini e, ancor prima, a tutti i trattamenti sanitari... Ed ha, pertanto, sostenuto che, fino

a quando lo sviluppo della scienza e della tecnologia mediche non consentirà la totale eliminazione di tale rischio, la decisione di imporre un determinato trattamento sanitario attiene alla sfera della discrezionalità del legislatore, da esercitare in maniera non irragionevole... Poiché tale rischio non sempre è evitabile, è allora che la dimensione individuale e quella collettiva entrano in conflitto... Ci si trova di fronte a un rischio, preventivabile in astratto - perché statisticamente rilevato - ancorché in concreto non siano individuabili i soggetti che saranno colpiti dall'evento dannoso. In questa situazione, la legge che impone l'obbligo della vaccinazione [...] compie deliberatamente una valutazione degli interessi collettivi ed individuali in questione, al limite di quelle che sono state denominate *scelte tragiche* del diritto"<sup>4</sup>.

Principio cardine che è stato esteso dalla Corte costituzionale con le sentenze 27/1998, 107/2012, 268/2017 e 118/2020, alle vaccinazioni semplicemente raccomandate, perché non può esser scriminato il bravo cittadino che ha creduto nello Stato e si è fidato delle sue raccomandazioni.

Questa relazione speciale, a nostro avviso, dovrebbe essere bidirezionale, nel senso che come lo Stato garantisce l'indennizzo in ogni caso di evento avverso, così il cittadino dovrebbe sentire il dovere civico di concorrere con il proprio agire agli scopi di salute pubblica perseguiti con le raccomandazioni.

E a questa linea, basata sulla appartenenza, solidarietà e responsabilità tra persona e Stato, sancita dalla Costituzione, è stata fedele la giurisprudenza successiva, con continui rimandi da sentenza a sentenza.

Ne ricordiamo le principali, citate nelle ampie motivazioni e ricapitolazioni delle sentenze del 9 febbraio:

a) sulla portata dell'art. 32 e sul bilanciamento dei diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione<sup>5</sup>:

- sent. 9 maggio 2013, n. 85 sul caso Ilva, con cui ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 231 del 2012 che consentiva la prosecuzione dell'attività produttiva inquinante dello stabilimento Ilva di Taranto, in nome di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali, quello alla salute (art. 32 Cost.), e quello al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali. La Corte ha spiegato in questa occasione che tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela

<sup>4</sup> Come si esprime la sentenza 18 aprile 1996 n. 118, est Zagrebelski, che ha esteso la portata della legge 210/1992 a periodi anteriori alla sua entrata in vigore.

<sup>5</sup> Sul tema vedi anche *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, relazione predisposta dalla Corte in occasione di un incontro internazionale, reperibile in *cortecostituzionale.it*.

- deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona;
- b) sulla legittimità del ricorso all'obbligo, specie nel caso in cui le misure facoltative si siano rivelate insufficienti:
- sent. 18 gennaio 2018, n. 56, con cui la Corte ha ricordato che vi è oggi, in tutto il mondo occidentale, una più spiccata sensibilità per i diritti di autodeterminazione individuale anche in campo sanitario che ha portato a prediligere politiche vaccinali basate sulla sensibilizzazione e sulla raccomandazione; ma ove lo strumento della persuasione risulti carente sul piano dell'efficacia, il ricorso alla dimensione dell'obbligo è costituzionalmente legittimo (ivi, punto 8.2.3. e 8.2.4). È quello che è successo non solo nel caso ricordato della poliomielite, ma anche nel periodo pandemico, durante il quale Governo e Parlamento sono intervenuti con successivi provvedimenti impositivi dell'obbligo di vaccino, man mano che si rivelavano insufficienti le misure precedenti a limitare il contagio;
- c) sui doveri del cittadino:
- sent. 12 gennaio 1994, n. 218, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 giugno 1990 n. 135 (programma di interventi urgenti che per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS) nella parte in cui non prevede accertamenti sanitari dell'assenza di sieropositività all'infezione da HIV come condizione per l'espletamento di attività che comportano rischi per la salute dei terzi. La Corte, premesso che la salute costituisce un diritto fondamentale della persona, precisa che la tutela della salute implica anche il dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri;
- d) sull'affidamento del cittadino nelle raccomandazioni sanitarie dello Stato e sul conseguente diritto ad equo indennizzo in caso di eventi avversi da vaccinazione raccomandata:
- sent. 26 febbraio 1998, n. 27, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 210/1992 nella parte in cui non prevede il diritto

6 Sul c.d. decreto Lorenzin, e cioè il d.l. 7 giugno 2017 n. 73, conv. in l. 31 luglio 2017 n. 119, che ha portato da 4 a 10 le vaccinazioni obbligatorie, impugnato dalla regione Veneto.

to ad equo indennizzo per coloro che si sono sottoposti a vaccinazione antipoliomielitica sotto il regime della legge 695/1959 che, come abbiamo visto, era facoltativo;

- sent. 26 aprile 2012, n. 107, idem per coloro che abbiano subito eventi avversi a seguito di vaccinazione contro il morbillo, la parotite e la rosolia. Motivo il solito: in un contesto sociale di *irrinunciabile solidarietà* tutti coloro che ci sono uniformati ai comportamenti diretti alla protezione della salute pubblica, imposti o anche solo sollecitati dalla collettività, tramite gli organi competenti, devono essere garantiti dalla previsione di una misura indennitaria.  
È da sottolineare, in questa sentenza, il nesso che la Corte istituisce tra collettività e strutture istituzionali attraverso cui questa collettività si organizza.
- sent. 14 dicembre 2017, n. 268 che ha applicato il medesimo principio in caso di vaccino antiinfluenzale.
- sent. 23 giugno 2020, n. 118, idem per il caso di vaccinazione contro la epatite A.

Il quesito che ci poniamo è se la forte riaffermazione dei doveri di solidarietà sociale effettuata da ultimo con le tre sentenze della Corte rifluisca sulla nozione di rischio elettivo nella infezione pandemica, nel senso di escludere le prestazioni Inail a favore di un soggetto risultato infetto dopo avere rifiutato il vaccino, cui era obbligato da specifica disposizione di legge.

E la nostra risposta è affermativa, sulla base dell'analisi dei diversi concetti di rischio elettivo.

## **2. Le tre differenti nozioni di rischio elettivo: nell'attività produttiva**

La nozione di rischio elettivo è stata elaborata dalla giurisprudenza in relazione al ciclo produttivo.

In verità il t.u. 1124 non usa mai il termine rischio per delimitare l'attività protetta, ma solo in relazione alla determinazione del premio. Tuttavia la nozione di rischio è connaturale alla materia delle assicurazioni, in quanto individua l'evento le cui conseguenze dannose vengono traslate dall'assicurato all'assicuratore. Con formula ormai consolidata e tralaticia, la giurisprudenza di legittimità individua il rischio elettivo, che esclude la tutela infortunistica, attraverso il concorso simultaneo dei seguenti elementi caratterizzanti: *a)* vi deve essere non solo un atto volontario, ma altresì arbitrario, nel senso di illogico ed estraneo alle finalità produttive; *b)* diretto a soddisfare impulsi meramente personali (il che esclude le iniziative, pur incongrue, motivate da finalità produttive); *c)* che affronti un rischio diverso da quello cui sarebbe assog-

gettato, sicché l'evento non abbia alcun nesso di derivazione con lo svolgimento dell'attività lavorativa<sup>7</sup>.

### 3. Nell' infortunio in itinere

È evidente come tale definizione non si adatti all'infortunio in *itinere*, per il quale possono valere i requisiti sub b), impulsivi meramente personali, e sub c) un rischio diverso da quello cui sarebbe assoggettato, ma non quella sub a) perché in un percorso normale casa-lavoro non si può parlare di atto estraneo alle finalità produttive. Occorre quindi individuare i diversi presupposti e il diverso comportamento che possa configurare il rischio elettivo.

L'art. 2, comma 3, t.u. 1124, esclude dalla tutela gli infortuni *in itinere* avvenuti in caso di interruzione o deviazione del tutto indipendenti dal lavoro, oppure cagionati direttamente dall'abuso di alcoolici, di psicofarmaci, o dall'uso non terapeutico di stupefacenti e allucinogeni; nonché in caso di guida senza patente.

Si deve notare che questa norma è stata inserita nel t.u. 1124 dall'art. 12 d.lgs. 38/2000, emanata in ottemperanza alla legge 17 maggio 1999, n. 144, la quale ha delegato il Governo (art. 55 lett. *u*) a dettare una specifica normativa per la tutela dell'infortunio in *itinere*, ponendogli come criterio direttivo il recepimento dei principi giurisprudenziali consolidati in materia; pertanto è legittimo riferirsi a questi anche per delineare la nozione di rischio elettivo nell'infortunio *in itinere*.

La dottrina che più ha approfondito la materia degli infortuni *in itinere* contesta che le cause di esclusione della tutela indicate dal comma 3 costituiscano ipotesi di rischio elettivo, perché, al contrario, individuano dei limiti *oggettivi* dell'ambito della protezione, senza fare alcun riferimento al grado di colpa del lavoratore che, come sappiamo, non rileva ai fini di escludere la tutela stessa<sup>8</sup>.

A noi pare che il legislatore abbia selezionato queste cause di esclusione in ragione del maggior rischio di circolazione e di infortunio che esse comportano, ed è pertanto legittimo parlare di rischio aggiuntivo o elettivo. Tutte le legislazioni dei Paesi europei, compreso il nostro, tutelano il *percorso normale* (quella belga parla di percorso "giustificato"), e nella scelta di questa espressione vi è l'eco dei requisiti di correttezza, diligenza, rispondenza appunto alla norma.

<sup>7</sup> *Ex plurimis*: Cass. 22 febbraio 2022 n. 5914; Cass. ord. 19 marzo 2019 n. 7649, in *Foro it.* 2019, I, 2386, con nota di M. FERRARI; Cass. 18 giugno 2018 n. 16026; Cass. 13 gennaio 2017 n. 798; Cass. 18 maggio 2009 n. 11417, in *Foro it.* 2009, I, 2058; Cass. 4 luglio 2007 n. 15047, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2007, II, 67; MIRALDI, *Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Padova, 1979, 172; ALIBRANDI, *Infortuni*, 1994, 370; DE MATTEIS, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano 2020, 130.

<sup>8</sup> G. CORSALINI, *La centralità del lavoratore nel sistema di tutela INAIL*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, 138 segg.; dello stesso A. *Gli infortuni in itinere*, Milano, Ipsosa, 2009, nonché *Gli infortuni sulle vie del lavoro*, Padova, Cedam, 2005.

In base al canone ermeneutico sopra cennato, rilevano le seguenti sentenze:

- Cass. 27 agosto 2021, n. 23527, la quale ha confermato la sentenza di merito che aveva escluso la tutela di un infortunio in *itinere* causato da un rilevante eccesso di velocità (104 km rispetto al limite di 70) posto in essere dal lavoratore, per di più in stato di alterazione da assunzione di sostanze stupefacenti;
- Cass. 18 febbraio 2015, n. 3292: l'assicurato è rimasto infortunato a seguito di violenta collisione dal medesimo provocata con altra autovettura proveniente dalla opposta direzione di marcia, dopo aver eseguito una manovra di sorpasso su un tratto di strada che tale condotta vietava, in prossimità di una curva e tenendo una velocità non adeguata alle condizioni stradali;
- Cass. 18 marzo 2013, n. 6725<sup>9</sup>, ha ricondotto al rischio elettivo l'uso non necessitato di mezzo proprio;
- Cass. 3 agosto 2005, n. 16282 e Cass. 10 settembre 2009, n. 19496: lavoratori infortunati nell'attraversare i binari, anziché utilizzare il sottopassaggio ferroviario;
- Cass. 18 marzo 2004, n. 5525<sup>10</sup>, in caso di guida di trattore agricolo senza patente;
- Cass. 6 agosto 2003, n. 11885: un dirigente aveva impegnato consapevolmente con il motorino una zona interdetta al traffico privato (banchina portuale), secondo un uso locale largamente diffuso, venendo ivi a collisione con un automobilista, egualmente in divieto. Questa decisione evidenzia che non il comportamento abnorme, ch  anzi   comune a molti utenti della strada, ma la contrariet  all'imperativo di legge denota il rischio elettivo nell'infortunio in *itinere*.

Nella casistica giudiziaria, unico caso problematico finora emerso   quello della mancata osservanza del segnale di stop, perch  questo potrebbe essere dovuto non a consapevole volont  di violare la norma ma a disattenzione:

- Cass. 21 settembre 2001, n. 15312<sup>11</sup> e Cass. 29 luglio 2009, n. 17655 hanno ritenuto che la inosservanza di un segnale di stop non comportasse, nelle condizioni specifiche, l'assunzione di un rischio elettivo;

<sup>9</sup> In *Lavoro nella giur.*, 213, 5, 523 con nota di LUDOVICO, *Utilizzo del mezzo privato e rischio elettivo nell'infortunio in itinere*.

<sup>10</sup> In *Dir. giur. agr. e dell'ambiente* 2005, II, 32, con nota di FONTANA, *Infortunio in itinere, rischio elettivo e colpa dell'infortunato*.

<sup>11</sup> In *Resp. civ. e prev.*, 2003, 1413, con nota di CORSALINI, *Repetita juvant: la colpa del lavoratore non esclude l'indennizzabilit  dell'evento infortunistico, neppure quando si tratta di infortunio in itinere*; vedi anche, dello stesso A., *Infortunio in itinere* cit., in particolare 35-36, nonch , in senso fortemente critico dell'orientamento dominante, *La centralit * cit., 138 ss.

- Cons. Stato, sez. VI, 20 marzo 2007, n. 1309<sup>12</sup> nega viceversa la tutela infortunistica, a causa della consapevole violazione della norma circolatoria.

Come rilevato dalla dottrina<sup>13</sup>, l'analisi si sposta sulla identificazione delle norme fondamentali per la sicurezza della circolazione; dalla giurisprudenza riportata essa desume che rientrano nella tutela i comportamenti semplicemente colposi, per condotte di guida caratterizzate da mera distrazione, mentre vanno esclusi quelli causati da scelte consapevoli di assunzione di un rischio potenzialmente dannoso anche per gli altri utenti della strada.

Noi riteniamo che la interpretazione delle diverse norme sull'infortunio *in itinere* debba conformarsi ai valori tutelati dall'ordinamento. Esempio: il comma 3 citato esclude dalla tutela il caso di interruzione o deviazione *del tutto indipendenti* dal lavoro, e precisa che la interruzione e la deviazione si intendono necessitate quando sono dovuti a causa di forza maggiore, esigenze essenziali ed improrogabili o l'adempimento di obblighi penalmente rilevanti. L'Inail, con il plauso della dottrina<sup>14</sup>, ha interpretato tale disposizione nel senso di includere nella tutela la deviazione necessitata per prelevare il collega da accompagnare sul posto di lavoro (c.d. *covoiturage*)<sup>15</sup> e questa interpretazione è conforme, oltre che alle legislazioni straniere richiamate nelle *Linee guida* che espressamente lo prevedono, secondo il canone di interpretazione comunitaria, anche ai nostri valori di tutela ambientale, risparmio energetico, riduzione dei rischi della circolazione, quegli stessi valori che hanno indotto il legislatore, su impulso sempre dell'Inail, a ritenere la bicicletta mezzo sempre necessitato (Legge 28 dicembre 2015, n. 221)<sup>16</sup>. E così pure l'inclusione nella tutela della deviazione per accompagnare il figlio a scuola<sup>17</sup> appartiene ai valori familiari tutelati dall'art. 29 Cost. che hanno motivato fin dall'inizio la giurisprudenza pretoria sull'infortunio *in itinere*. Viceversa costituisce rischio elettivo, perché aggrava il rischio della circolazione per ragioni del tutto indipendenti dal lavoro, la deviazione ad es. per cambiare il treno di gomme usurate, programmabile per tempo<sup>18</sup>.

12 Facendo espresso riferimento alla giurisprudenza di legittimità di cui a Cass. 11885/2003; in *Danno e resp.*, 2007, 11, 1111, con nota di CORSALINI, *Infortunio da mancato rispetto dello stop: colpa o rischio elettivo?*

13 CAPPELLUTI, *L'infortunio in itinere causato dalla violazione del codice della strada*, in *Riv.inf.mal.prof.* 2021, I, 37.

14 ACCONCIA, *Tutela deviazioni necessitate: eccellenza di metodo aspettando il Godot di un nuovo testo unico*, in *Studiocataldi.it* 2015.

15 *Linee guida per la trattazione dei casi di infortunio in itinere*, in *Riv.inf.mal.prof.*, 1998 (fasc. 1-2), I, 155, punto 4.1.2.; in senso adesivo vedi CORSALINI, *La centralità* cit., 135; nonché DE MATTEIS, *Infortuni* cit. 149.

16 Il *covoiturage* non ha ancora ricevuto l'avallo della giurisprudenza di legittimità: Cass. 3 agosto 2021 n. 22180 ha negato la tutela in un caso di accompagnamento di collega in assenza di mezzi pubblici, con nota critica di RIVERSO R., *Lo smarrimento del concetto di occasione di lavoro nella giurisprudenza di legittimità in materia di infortunio sul lavoro*, in *Questionegiustizia online* 30.6.2022.

17 Circ. Inail 18 dicembre 2014 n. 62.

18 Cass. 6 luglio 2007 n. 15266.

Nessuna norma tutela la guida sconsiderata, anzi il mancato rispetto delle norme sulla sicurezza della circolazione stradale costituiva in passato circostanza aggravante dei reati di omicidio e lesioni colpose (artt. 589, 590 c.p.), ed ora configura le specifiche figure criminose dell'omicidio stradale (art. 589 bis) e lesioni personali stradali gravi o gravissime (art. 590 bis). Anche senza il morto, una condotta di guida tale da correre questo rischio non può sfuggire alla valutazione di rischio elettivo<sup>19</sup>. Certo le norme richiamate configurano dei delitti colposi, e pertanto per un incidente mortale causato dal mancato rispetto di uno stop possono valere le valutazioni problematiche della giurisprudenza riportata.

È vero, come avvertito da Cass. 15312/2001 cit., di giudizio molto dipendente dalle circostanze di fatto, sì che nelle diverse fattispecie le conclusioni possono essere diverse.

Se i rilievi accertano che il segnale di stop era ben illuminato e visibile, e che è stato affrontato e snobbato a velocità eccessiva, è difficile negare il rischio elettivo.

Quanto basta per ritenere, con la giurisprudenza di legittimità, che la consapevole e volontaria violazione di norme fondamentali sulla sicurezza della circolazione stradale costituisce rischio elettivo nell' infortunio in *itinere*, anche se non abnorme nel sentire e nella pratica comune.

#### 4. Nella infezione pandemica

Sollecitato dall'Ospedale Policlinico San Martino di Genova, che si è ritrovato con diversi infermieri, circa 15, che hanno rifiutato di sottoporsi al vaccino anti-Covid predisposto per essi, l'Inail, in persona della Direzione centrale rapporto assicurativo, con nota del 1° marzo 2021, ha risposto affermando che gli infermieri che rifiutino il vaccino hanno diritto a tutte le prestazioni previdenziali, sulla base di tre argomenti:

- l'azione dell'Istituto è soggetta solo alla legge, costituita dall'art. 65 del testo unico 1124, il quale dà rilevanza solo al dolo dell'assicurato, sì che la colpa nella causazione dell'infortunio non ne esclude la indennizzabilità;
- non sussiste nella specie il rischio elettivo, perché manca quel carattere di arbitrarietà o abnormità che secondo la giurisprudenza di legittimità caratterizza appunto il rischio elettivo;
- non sussiste allo stato un obbligo di legge a vaccinarsi, perché tale non può essere considerato l'art. 279 d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, il quale sancisce l'obbligo per il solo datore di lavoro di mettere a disposizione vaccini efficaci.

<sup>19</sup> Può essere interessante notare che il d.p.c.m. 3 novembre 2010, emanato in attuazione dell'art. 51 legge 27 dicembre 2002, n. 289, che ha introdotto l'obbligo assicurativo per gli sportivi dilettanti (ora ribadito dal d.lgs. 28 febbraio 2021 n. 36), nell'estendere, all'art. 8, la tutela assicurativa al rischio in *itinere*, esclude però quelli causati da infrazioni o comunque di norme che regolano il trasferimento.

La posizione dell'Inail, in verità anteriore al d.l. 44/2021, il cui art. 4 ha introdotto l'obbligo di vaccinazione per il personale sanitario, non è condivisa da autorevole dottrina, la quale, sulla base della sopravvenienza normativa, distingue:

- a) per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, per i quali è stato introdotto l'obbligo di vaccinazione con la dichiarata finalità di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, il rifiuto del vaccino potrebbe essere considerato un comportamento abnorme<sup>20</sup>. Per dirla con le parole del Consiglio di Stato, sarebbe un "macabro paradosso" se i pazienti malati o anziani contraessero il virus, con effetti letali per essi, proprio nella struttura deputata alla loro cura, e per causa del personale incaricato della loro cura, refrattario alla vaccinazione<sup>21</sup>;
- b) a diversa conclusione la dottrina citata perviene per i lavoratori diversi da quelli sanitari, ai quali l'obbligo di vaccino è stato esteso con successive ondate legislative<sup>22</sup>, con la motivazione che l'art. 4 del d.l. 44 non sembra prefigu-

<sup>20</sup> LA PECCERELLA L., in LA PECCERELLA L. (a cura di) *Infortunati sul lavoro e malattie professionali, le tutele dell'assicurazione obbligatoria*, Pisa, Pacini 2021, 145.

<sup>21</sup> Consiglio di Stato 20 ottobre 2021 n. 7045, in *Foro it.* 2022, III, 1, con ampia nota redazionale.

<sup>22</sup> Salvo errori ed omissioni: art. 4-bis, inserito dall'art. 2 del d.l. 10 settembre 2021 n. 122, abrogato dalla legge 133/2021, ma le cui disposizioni sono state sussunte nella legge stessa come art. 2-bis; art. 4-bis del seguente tenore: "dal 10 ottobre 2021 (e fino al 31-12-2022: art. 8 d.l. 24/2022) l'obbligo vaccinale previsto dall'art. 4, comma 1, si applica altresì a tutti i soggetti, *anche esterni*, che svolgono, *a qualsiasi titolo*, la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 1-bis (e cioè le strutture residenziali, socio-assistenziali, sociosanitarie e hospice; non sono menzionate in questa sede le strutture sanitarie, recuperate poi dall'art. 4-ter di cui appresso), incluse le strutture semiresidenziali e le strutture che, *a qualsiasi titolo*, ospitano persone in situazione di fragilità"; art. 4-ter, inserito dall'art. 2 d.l. 26 novembre 2021 n. 172, conv. in legge 21 gennaio 2022 n. 3, che estende l'obbligo di vaccino, con indicazione specifica, a:

a) personale scolastico del sistema nazionale di istruzione, delle scuole non paritarie, dei servizi educativi per l'infanzia, dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti, dei sistemi regionali di istruzione e formazione professionale e dei sistemi regionali che realizzano i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore;

b) personale del comparto della difesa, sicurezza e soccorso pubblico, della polizia locale, nonché degli organismi di cui agli articoli 4 (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza), 6 (Agenzia informazioni sicurezza esterna) e 7 (Agenzia informazioni sicurezza interna) della legge 3 agosto 2007, n. 124 e, a decorrere dal 15 febbraio 2022, personale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale;

c) personale che svolge *a qualsiasi titolo* la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, a sua volta inserito dall'art. 8, comma 4, d.lgs. 19 giugno 1999 n. 229, e cioè nelle strutture sanitarie, *ad esclusione di quello che svolge attività lavorativa con contratti esterni*;

d) personale che svolge a qualsiasi titolo attività lavorativa alle dirette dipendenze del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria o del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, all'interno degli istituti penitenziari per adulti e minori.

Art. 4-ter.1, inserito dall'art. 8, comma 4, d.l. 24 marzo 2022 n. 24, conv. In l. 19 maggio 2022 n. 52: per il personale altresì degli istituti penitenziari, delle università, delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e degli istituti tecnici superiori, nonché dei Corpi forestali delle regioni a statuto speciale; art. 4-ter.2, inserito dall'art. 8, comma 4, d.l. 24/2022 cit.: per il personale docente ed educativo della scuola, dal 15 dicembre 2021 al 15 giugno 2022;

art. 4-quater, inserito dall'art. 1 del d.l. 7 gennaio 2022 n. 1, conv. in legge 4 marzo 2022 n. 18, impone un obbligo generalizzato in ragione dell'età per tutti i cittadini italiani e di altri Stati membri dell'Unione: a residenti nel territorio dello Stato, nonché per gli stranieri iscritti al SSN, che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età, indipendentemente dalla condizione lavorativa o meno.

rare un obbligo *stricto sensu* in attuazione dell'art. 32 della costituzione, perché la mancata vaccinazione produce effetti solo sul rapporto; il rifiuto del vaccino senza giustificato motivo comporta solo l'allontanamento dalle mansioni che comportano contatto sociale e la perdita della retribuzione; non deroga per i lavoratori ivi previsti al principio della libertà di scelta individuale. Cita la giurisprudenza di legittimità sulla irrilevanza della colpa del lavoratore ai fini di escludere la tutela infortunistica.

Non possiamo non condividere la tesi sub a). Riteniamo però che gli stessi argomenti che la sorreggono siano applicabili anche ai lavoratori della lettera b), per i seguenti motivi:

- tutti i provvedimenti legislativi successivi hanno la medesima motivazione ed obiettivo dell'art. 4: tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza;
- hanno altresì identica struttura ed effetti, non per niente sono inseriti nella trama dell'art. 4: non prevedono sanzioni penali o amministrative, ma semplicemente l'allontanamento dal posto di lavoro che comporti contatti interpersonali con i colleghi e con i terzi, e la perdita della retribuzione;
- riguardano in alcuni casi personale a contatto con persone fragili (vedi la norma che estende l'obbligo vaccinale previsto dall'art. 4, comma 1, altresì a tutti i soggetti, *anche esterni*, che svolgono, *a qualsiasi titolo*, la propria attività lavorativa nelle strutture residenziali, socio-assistenziali, sociosanitarie e *ospicce*), per le quali valgono le medesime considerazioni affermate per i sanitari;
- la libertà di scelta, come spiegato dalla Corte costituzionale<sup>23</sup>, non contrasta con la obbligatorietà del vaccino, perché questa, non coercibile, lascia comunque al singolo la possibilità di scegliere se adempiere o sottrarsi all'obbligo, assumendosi responsabilmente, in questo secondo caso, le conseguenze previste dalla legge;
- ci sembra altresì che il ricorso alla categoria dell'atto *abnorme*, quale discriminazione del rischio elettivo, non sia il più appropriato in questa materia. Intanto è una espressione polisensu. La qualificazione di una condotta del lavoratore come *abnorme* è diversa al fine di escludere la responsabilità penale del datore di lavoro, ed al fine di configurare il rischio elettivo: la manovra inappropriata per far ripartire un macchinario inceppato, con introduzione della mano negli organi in movimento, può escludere la responsabilità penale del datore di lavoro<sup>24</sup>, ma non configurare rischio elettivo ai fini della tutela infortunistica.

<sup>23</sup> Sent. 14/2023, punto 16.1.

<sup>24</sup> Cass. pen., sez. IV, 2 febbraio 2015 n. 4890, in *Foro it.*, 2015, II, 424; idem 15 settembre 2021 n. 33976, che ha riconosciuto l'abnormalità della condotta del lavoratore, deceduto in conseguenza dell'utilizzazione di un macchinario pericoloso, diverso da quello fornito in dotazione e non presente in azienda, ma autonomamente acquisito dal lavoratore all'insaputa del datore di lavoro.

La definizione del rischio elettivo come operata dalla giurisprudenza di legittimità con riguardo all'attività produttiva, è inadeguato, come abbiamo cercato di spiegare nel paragrafo precedente, a definire il rischio elettivo già nell'infortunio *in itinere*. Tanto più lo è nella infezione pandemica. Il consapevole e deliberato rifiuto del vaccino, per la persona che vi sia obbligata da espressa disposizione di legge, mette in crisi il rapporto cittadino-Stato, contravviene ai basilari doveri civili del primo nella convivenza sociale fondata sulla solidarietà come strutturata dalla Carta e dalla Corte costituzionale, sì che ben a ragione può configurare il dolo eventuale, quali che siano le convinzioni personali sulla efficacia del vaccino o addirittura sul suo carattere nefasto.

In conclusione, e riassumendo, noi riteniamo che vi siano tre distinte nozioni di rischio elettivo:

- quello per l'attività produttiva, per la quale è originariamente sorta l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, per la quale si richiede l'abnormità della condotta rispetto al normale processo produttivo, inclusivo di tutte le attività connesse;
- quello per la tutela allargata al percorso per andare al lavoro, per la quale vale il rispetto delle norme sulla sicurezza della circolazione stradale;
- quella per la infezione pandemica, per la quale vale il patto Stato cittadino, che condiziona la tutela privilegiata del lavoratore rispetto a un rischio pandemico che affligge l'intera la comunità, con il rispetto degli obblighi di prevenzione dal contagio espressamente sanciti dalla legge.

## RIASSUNTO

L'Autore prende le mosse dalle tre recenti sentenze della Corte costituzionale nn. 14, 15 e 16/2023 del 9 febbraio scorso sull'obbligo di vaccino, per trarne argomenti utili per la tematica del rischio elettivo nelle differenti aree di tutela infortunistica.

Rileva che la Corte ha ribadito ancora una volta che la legittimità dell'obbligo di vaccino trova fondamento nella solidarietà sociale che caratterizza la convivenza civile come strutturata dalla Carta fondamentale, e quindi in un patto costituzionale tra Stato e cittadino.

Ricorda poi la definizione di rischio elettivo nell'attività produttiva elaborata dalla Corte di legittimità, ed assume che questa non si può applicare all'infortunio *in itinere*, perché in questo caso manca l'ingrediente dell'atto estraneo alle finalità produttive; vi sarebbero perciò, secondo l'Autore, tre distinte nozioni di rischio elettivo, una per l'attività produttiva, una per l'infortunio *in itinere* ed una per la pandemia.

Nel chiedersi che cosa caratterizzi il rischio elettivo nel secondo caso sottolinea

la diversa rilevanza della colpa grave, che non esclude la tutela nell'attività produttiva, mentre l'art. 2, comma a, t.u. 1124 elenca una serie di comportamenti, caratterizzati da colpa grave, che escludono la tutela. Sostiene che in questo caso il rischio aggiuntivo o elettivo risiede nella contrarietà della condotta alle ragioni stesse della estensione della tutela dal rischio lavorativo originario al *percorso normale* casa-lavoro finalizzato al primo. Concorde con la giurisprudenza di legittimità che individua il rischio elettivo nella consapevole inosservanza di norme fondamentali per la sicurezza della circolazione stradale e nella assunzione di un rischio potenzialmente dannoso per la vita e la incolumità degli altri utenti della strada.

A maggior ragione, conclude, vi è la rottura del patto cittadino-Stato, nel momento in cui quest'ultimo appronta misure obbligatorie per la salute collettiva, e correda tale sforzo con misure indennitarie per il caso di eventi avversi sia per i vaccini obbligatori sia raccomandati, in chi rifiuta consapevolmente il vaccino cui sia obbligato da specifica disposizione di legge, perché condotta contraria a fondamentale norma di prevenzione collettiva e rischiosa per la vita e la salute degli altri cittadini.

## SUMMARY

The author starts from the three recent sentences of the Constitutional Court nn. 14, 15 and 16/2023 filed on February 9, on the obligation to have a vaccine, to draw from them useful arguments for the issue of elective risk in the various areas of accident protection. It notes that the Court has reiterated once again that the legitimacy of the vaccine obligation is based on the social solidarity that characterizes civil coexistence as structured by the Fundamental Charter, and therefore in a constitutional pact between the State and the citizen.

He then recalls the definition of elective risk in the productive activity drawn up by the Court of legitimacy, and assumes that this cannot be applied to the accident during the journey, because in this case the ingredient of the act unrelated to the productive purposes is missing; there would therefore, according to the Author, be three distinct notions of elective risk, for production activity, for accidents while traveling and for the pandemic.

In asking what characterizes the elective risk in the second case, he underlines the different relevance of gross negligence, which does not exclude protection in the productive activity, while art. 2, paragraph 3, TU 1124 lists a series of behaviours, disposition of gross negligence, which exclude protection. He argues that in this case the additional or elective risk lies in the opposition of the conduct to the very reasons for extending protection from the original work risk to the normal home-work journey aimed at the former. It agrees with the jurisprudence of legitimacy that identifies the elective risk in the conscious failure to comply with

fundamental rules for the safety of road traffic and in the assumption of a potentially harmful risk for the life and safety of other road users.

All the more reason, he concludes, is the breaking of the citizen-State pact, when the latter prepares mandatory measures for collective health, and accompanies this effort with indemnity measures in the event of adverse events both for mandatory vaccines and recommended, in those who knowingly refuse the vaccine to which they are obliged by a specific provision of the law, because conduct contrary to the fundamental norm of collective prevention and risky for the life and health of other citizens.



# COMPUTABILITÀ NEL PERIODO DI COMPORTO DELLE ASSENZE PER INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI

LUIGI LA PECCERELLA\*

## SOMMARIO

1. L'applicazione della disciplina codicistica e del CCNL. - 2. La Direttiva 2000/78/CE e la giurisprudenza della Corte di Giustizia. - 3. L'articolo 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.

### 1. L'applicazione della disciplina codicistica e del CCNL

Ai sensi dell'articolo 2110 del codice civile, in caso d'infortunio, di malattia, di gravidanza o di puerperio, l'imprenditore ha diritto di recedere dal contratto a norma dell'art. 2118, decorso il periodo (c.d. periodo di comportamento) stabilito dalla legge, dalle norme corporative (attualmente dai contratti collettivi), dagli usi o secondo equità.

Il predetto articolo, risalente al 1942, pur essendo rimasto immutato nella formulazione letterale, ha assunto, a seguito della promulgazione della Costituzione, natura e funzione diverse da quelle originarie.

Esso è divenuto, infatti, la disposizione di legge ordinaria che dà attuazione al precetto dell'articolo 32 della Costituzione, che definisce la salute come diritto fondamentale dell'individuo e come interesse della collettività.

La tutela del diritto alla salute è, appunto, garantita nel rapporto di lavoro dal divieto di licenziamento del lavoratore malato che si assenti dal lavoro per poter prendersi cura del proprio stato di salute.

Questa tutela, peraltro, non può essere assoluta e illimitata, dovendo essere contenuta con l'interesse dell'impresa alla continuità della prestazione lavorativa. Il punto di equilibrio tra i due contrapposti interessi è rappresentato dal periodo di comportamento, cioè da quel periodo, definito in relazione alle diverse fattispecie dalla legge o dai contratti collettivi, superato il quale cessa il diritto alla conser-

\* Direttore Rivista degli infortuni e delle malattie professionali.

vazione del posto di lavoro e l'imprenditore è legittimato a comminare il licenziamento.

Con specifico riguardo alle assenze dal lavoro dovute a infortunio sul lavoro o a malattia professionale la Corte di Cassazione ha costantemente affermato che le stesse sono riconducibili alla generale nozione di infortunio o malattia contenuta nell'art. 2110 cod. civ. e sono, pertanto, normalmente computabili nel previsto periodo di conservazione del posto<sup>1</sup>.

I giudici di legittimità hanno, però, anche specificato che la regola generale della computabilità delle assenze per infortunio sul lavoro o malattia professionale ai fini del calcolo del superamento del periodo di comporto non si applica quando sia accertato che detta assenza, oltre ad avere una origine lavorativa, è causalmente connessa a un comportamento del datore di lavoro, in relazione al quale sia configurabile la responsabilità dello stesso per violazione dell'articolo 2087 del codice civile.

Ciò in quanto, in siffatta ipotesi, l'impossibilità della prestazione lavorativa è imputabile al comportamento della stessa parte cui detta prestazione è destinata e che si è resa responsabile della situazione nociva e dannosa, per essere stata inadempiente all'obbligazione contrattuale a essa facente carico ai sensi dell'art. 2087 cod. civ., non avendo posto in essere le misure necessarie - secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica - per la tutela dell'integrità fisica e della personalità morale del lavoratore<sup>2</sup>.

Laddove non sia configurabile la responsabilità del datore di lavoro - come per lo più si verifica in caso di *infortunio in itinere* - le assenze saranno computate nel periodo di comporto, a meno che il Contratto collettivo nazionale di lavoro non disponga diversamente.

È interessante notare che in talune fattispecie aventi a oggetto l'interpretazione e applicazione delle clausole del CCNL la Corte di Cassazione ha adottato criteri ermeneutici meno rigidi di quelli applicati nell'interpretazione dell'articolo 2110 c.c..

In particolare, la Suprema Corte, nel decidere una fattispecie in cui il CCNL prevedeva espressamente una specifica disciplina per le malattie professionali, stabilendo che il lavoratore assente per malattia professionale, riconosciuta dall'Inail, ha diritto alla conservazione del posto per un periodo pari a quello per il quale viene corrisposta dall'Inail stesso l'indennità di inabilità temporanea assoluta, ha statuito che detta disciplina dovesse essere applicata anche all'infortunio sul lavoro, compreso quello *in itinere*.

I giudici di legittimità hanno, quindi, affermato che ai fini del calcolo del periodo di comporto, superato il quale il datore può recedere dal rapporto, vanno cal-

1 Si vedano, tra le più recenti, Cass. civ., sez. lav., 4 marzo 2022, n. 7247 Cass. Civ., sez. lav., 27 giugno, 2017 n. 15972 e Cass. Civ., sez. lav., 28 marzo 2011 n. 7037.

2 In tal senso, oltre alle sentenze di cui alla precedente nota, Cass. civ., sez. lav., 4 marzo 2022, n. 7247.

colate le sole assenze per malattia comune e per infortunio non sul lavoro e non anche quelle per infortunio sul lavoro o malattia professionale, atteso che non possono porsi a carico del lavoratore le conseguenze del pregiudizio da lui subito a causa dell'attività lavorativa espletata<sup>3</sup>.

Ad avviso di chi scrive, lo stesso criterio ermeneutico potrebbe essere utilizzato anche per elaborare una interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 2110 c.c., che vada oltre gli angusti limiti del riferimento alla responsabilità contrattuale e dell'equilibrio tra prestazione e controprestazione.

Non si può, infatti, tralasciare di considerare che, mentre nel caso della malattia comune e dell'infortunio non sul lavoro, viene in rilievo esclusivamente il valore costituzionale del diritto alla salute di cui all'articolo 32 della Costituzione, nel caso di assenze causate da malattia professionale o da infortunio sul lavoro, oltre al diritto alla salute, vengono in rilievo altri valori costituzionalmente protetti.

Si fa riferimento, in particolare, agli articoli della Costituzione 1 (lavoro come valore fondante della Repubblica), 35 (tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni), 36 (diritto del lavoratore a una retribuzione sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa) e 38 (diritto del lavoratore a mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale).

## 2. La Direttiva 2000/78/CE e la giurisprudenza della Corte di Giustizia

Anche a prescindere dalle considerazioni di cui sopra, l'orientamento secondo il quale le assenze per infortunio sul lavoro o malattia professionale non sono computabili nel periodo di comportamento soltanto quando l'evento lesivo sia addebitabile a responsabilità del datore di lavoro o l'esclusione da detto computo sia prevista dal CCNL necessita, comunque, almeno di una integrazione, che tenga conto dei principi elaborati dalla giurisprudenza alla luce del diritto dell'Unione Europea in materia di protezione dei lavoratori disabili, in quanto portatori di potenziali fattori di discriminazione, diretta o indiretta.

La Direttiva 2000/78/CE, recante il "quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro", declina espressamente l'obiettivo di combattere la discriminazione basata sull'handicap e di promuovere il mantenimento o l'adozione di misure volte a prevenire o compensare gli svantaggi incontrati da un gruppo di persone... avente determinati handicap." In particolare, l'articolo 2, lettera b, della sopra citata direttiva specifica che "sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi

3 Cass. civ.ile, sez. lav., 12 giugno 2013, n. 14756, e, nello stesso senso, Cass. civ., sez. lav., 10 agosto 2012, n. 14377.

apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio” le persone portatrici di handicap.

La Corte di Giustizia dell’Unione Europea ha, quindi, affermato che si pone in contrasto con il divieto di discriminazione diretta ed indiretta basata sull’handicap una normativa nazionale che consente al datore di lavoro di licenziare un lavoratore in ragione di assenze dal lavoro imputabili alla disabilità di cui soffre il lavoratore<sup>4</sup>.

Quanto alla nozione di handicap e al rapporto tra disabilità e malattia la Corte di Giustizia ha puntualizzato che per handicap deve intendersi qualsiasi limitazione di capacità derivante da durature menomazioni fisiche, mentali o psichiche, che, in interazione con barriere di diversa natura, possa ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale, su un piano di uguaglianza con gli altri lavoratori<sup>5</sup>.

In coerenza con i sopra richiamati dettami della Corte di Giustizia, la Corte di Cassazione, considerato l’obbligo del giudice nazionale di offrire una interpretazione del diritto interno conforme agli obiettivi di una direttiva comunitaria, ha, a propria volta, affermato che *“la nozione di disabilità, anche ai fini della tutela in materia di licenziamento, deve essere costruita in conformità al contenuto della Direttiva n. 78/2000/CE del 27 novembre 2000, sulla parità di trattamento in materia di occupazione, come interpretata dalla CGUE, quindi quale limitazione, risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche durature che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori”*<sup>6</sup>.

I giudici di legittimità hanno altresì rammentato, con riguardo al carattere duraturo di una limitazione, che la Corte di Giustizia ha precisato l’importanza accordata dal legislatore dell’Unione all’ipotesi in cui la partecipazione alla vita professionale è ostacolata per un lungo periodo e che l’espressione «disabili» utilizzata nell’articolo 5 della direttiva deve essere interpretata nel senso che essa comprende tutte le persone affette da un «handicap», secondo la definizione rilevante nell’ambito della direttiva. Ne consegue, perciò, la netta distinzione tra la malattia comune, che ha una durata breve e comunque limitata nel tempo, e la condizione di handicap conseguente a patologie inabilitanti di lunga durata e che incidano sull’integrazione socio-lavorativa del soggetto.

La ineludibile conclusione in materia di computo del periodo di comportamento è stata tratta dal Tribunale di Milano con argomentata sentenza resa il 18 maggio 2022, nella causa n.180/22 R. G.

Il giudicante ha, tra l’altro, rammentato che al punto 39 della sentenza del

<sup>4</sup> CGUE, 18 gennaio 2018, causa C-270/16.

<sup>5</sup> CGUE, 9.3.2017 - Milkova, C-406/15, Navas vs. Euresť Colectividades SA, C-13/05,

<sup>6</sup> Cass. civ., sez. lav., 19 marzo 2018, n. 6798, 23 maggio 2019, n. 13649, 12 novembre 2019 n. 29289.

18.1.2018, resa nella causa C-270/16, la Corte di Giustizia si è così espressa: *“rispetto a un lavoratore non disabile, un lavoratore disabile è esposto al rischio ulteriore di assenze dovute a una malattia collegata alla sua disabilità. Egli è quindi soggetto a un maggiore rischio di accumulare giorni di assenza per malattia e, quindi, di raggiungere i limiti ... Risulta, dunque, che la norma di cui a tale disposizione è idonea a svantaggiare i lavoratori disabili e, quindi, a comportare una disparità di trattamento indirettamente basata sulla disabilità ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/78”*.

L'ineccepibile *decisum* del Tribunale di Milano è stato il seguente: *“In sintesi, quindi, il computo indistinto di malattie ordinarie e di malattie occasionate dalla condizione invalidante determinerebbe una discriminazione indiretta, in quanto il criterio - apparentemente neutro - comporterebbe un trattamento deteriore per il soggetto disabile inevitabilmente destinato, proprio in ragione della disabilità, ad accumulare un numero di assenze superiori agli altri lavoratori .....Ed, invero, non potendo trattare la situazione del ricorrente come quella di altro lavoratore non affetto da malattia inabilitante, il periodo di assenza per tale ragione non può essere, validamente computato nel comparto.”*

Tale soluzione, necessitata dal doveroso recepimento dei principi di cui alla normativa europea e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, si applica a tutti i lavoratori portatori di handicap, a prescindere da quale sia la genesi della patologia inabilitante.

Non si può, pertanto, revocare in dubbio che anche i lavoratori che abbiano subito un infortunio sul lavoro o contratto una malattia professionale, cui sia conseguita una menomazione dell'integrità psicofisica, abbiano diritto a che le assenze dal lavoro direttamente connesse alla patologia inabilitante non siano computate nel periodo di comparto.

### **3. L'articolo 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112**

Con l'articolo 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, sono state introdotte misure dirette alla riduzione dei giorni di assenza per malattia dei dipendenti pubblici. È stato disposto che nei primi dieci giorni di assenza per malattia, di qualunque durata (ad esclusione di quelli relativi al ricovero ospedaliero in strutture del Servizio sanitario nazionale per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza) ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni è corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio.

È fatto salvo il trattamento più favorevole eventualmente previsto dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore per le assenze per malattia dovute

ad infortunio sul lavoro o a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a *day hospital*, nonché per le assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del suddetto articolo 71, con sentenza n. 120 del 2012, ha escluso che fosse ravvisabile la violazione degli articoli 36 e 38 della Costituzione “*in quanto la conservazione del trattamento fondamentale garantisce, per definizione, l'adeguatezza della retribuzione e la sua funzione alimentare durante il periodo di malattia, tanto più che la durata della riduzione è contenuta dalla disposizione censurata nei limiti della decade. Neppure sussiste contrasto con l'art. 38 Cost. in quanto nessuna disposizione, né generale, né settoriale, impone che la prestazione economica in costanza di malattia coincida o tenda a coincidere con la retribuzione del lavoratore in servizio o con una sua determinata porzione, donde il ragguglio di essa al mero trattamento fondamentale per i soli primi dieci giorni di assenza non è così drastico da privare il lavoratore infermo di mezzi idonei di sussistenza.*”.

Considerazioni critiche si potrebbero formulare con riguardo a una disposizione finalizzata a contrastare l'assenteismo, inteso come abuso, e che, però, penalizza indiscriminatamente tutti i pubblici dipendenti che versino in stato di malattia. In particolare, non poche perplessità suscita la previsione che un trattamento di maggior favore è fatto salvo per le assenze per malattia dovute ad infortunio sul lavoro (o a malattia professionale) soltanto se previsto dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore.

Tale previsione, invero, può determinare una disparità di trattamento tra soggetti tutti egualmente affetti da stati patologici determinati da eventi lesivi di origine lavorativa accertati e certificati.

Più in generale, non si può fare a meno di sottolineare che il sopra citato articolo 71, nel suo complesso, seppur compatibile con gli articoli 36 e 38 della Costituzione, come statuito dai giudici delle leggi, è tuttavia in palese contrasto con la Direttiva n. 78/2000/CE del 27 novembre 2000, nella parte in cui non prevede che la decurtazione retributiva non si applichi ai lavoratori affetti da patologie croniche inabilitanti quando l'assenza dal lavoro sia causalmente connessa alla patologia inabilitante.

Come già evidenziato nel precedente paragrafo, infatti, la suddetta Direttiva comunitaria pone agli Stati membri un espresso e ineludibile divieto di discriminazione, sia diretta che indiretta, basata sull'handicap.

Come già sottolineato, rispetto a un lavoratore non disabile, un lavoratore disabile è esposto al rischio ulteriore di assenze dovute a una malattia collegata alla sua disabilità ed è, pertanto, soggetto a un maggiore rischio di accumulare giorni di assenza per malattia.

L'indistinta applicazione dell'articolo 71 ai lavoratori non disabili e a quelli disabili è, per tale ragione, idonea a svantaggiare i lavoratori disabili e, quindi, a comportare una disparità di trattamento indirettamente basata sulla disabilità.

## RIASSUNTO

L'autore riassume preliminarmente i criteri interpretativi e applicativi elaborati dalla Corte di cassazione in materia di computo nel periodo di comporto delle assenze dovute a infortunio sul lavoro o malattie professionali ed esprime considerazioni critiche il ordine alla non computabilità dei soli casi in cui sia ravvisabile responsabilità del datore di lavoro nella causazione dell'evento lesivo, Sono poi evidenziate le conseguenze da trarre al riguardo in attuazione del principio di non discriminazione dei lavoratori disabili dettato dalla Direttiva 2000/78/CE. Alla luce dello stesso principio viene, infine, esaminato il disposto dell'articolo 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112

## SUMMARY

The author first summarizes the interpretative and application criteria elaborated by the Supreme Court of Cassation in the matter of counting absences due to accidents at work or occupational diseases and he expresses critical considerations regarding the no computability of cases where the responsibility of the employer for causing the injury can be identified.

It also highlights the consequences related to the implementation of the principle of non-discrimination of disabled workers established by Directive 2000/78/EC. In the light of the same principle, finally, the provisions of Article 71 of Decree-Law No. 112 of 25 June 2008.



# CAMBIAMENTO CLIMATICO, ESPOSIZIONE A TEMPERATURE ESTREME E RISCHIO DI INFORTUNIO SUL LAVORO

M. BONAFEDE\*, M. MORABITO\*\*, A. MARINACCIO\*  
e il gruppo di lavoro Worklimate

## SOMMARIO

1. Introduzione. - 2. Il Progetto Worklimate e la piattaforma previsionale di allerta per la valutazione dei rischi legati all'esposizione ad alte temperature in ambito occupazionale. - 3. Sfide per la ricerca: sanità pubblica e misure di prevenzione.

## 1. Introduzione

L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha stimato un eccesso di 250.000 decessi per anno a causa dell'impatto dei cambiamenti climatici nel periodo 2030-2050 e numerosi studi epidemiologici hanno mostrato la rilevanza degli effetti sulla salute, in particolare in gruppi di soggetti vulnerabili, in associazione con l'aumento dell'intensità e della frequenza delle ondate di calore e con gli eventi climatici estremi. L'ultimo rapporto dell'*Intergovernmental Panel of Climate Change* [IPCC, 2022] afferma che in Europa ed in particolar modo in Europa meridionale, il numero di decessi e dei soggetti a rischio di stress da calore più che raddoppierà nei prossimi anni ed inoltre il riscaldamento globale ridurrà gli habitat adatti agli attuali ecosistemi terrestri e marini e cambierà irreversibilmente la loro composizione, con effetti la cui gravità aumenterà se si supererà la soglia di 2 °C dovuta al riscaldamento globale. In questo quadro, mentre sono molto indagati gli effetti dei cambiamenti climatici, ed in particolare del riscaldamento globale, sulla salute della popolazione generale, risultano meno approfonditi i temi del rapporto tra tali fenomeni e la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

\* Dipartimento di medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale, Inail

\*\* Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto per la BioEconomia (IBE)

Il tema del cambiamento climatico e dell'impatto sulla salute e sicurezza dei lavoratori è di crescente rilevanza per la comunità scientifica, per le agenzie internazionali di regolazione e per le autorità di sanità pubblica, anche in relazione agli scenari di previsione meteo-climatica dei prossimi anni. Le linee di interazione fra cambiamento climatico e la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro sono articolate e complesse. L'incremento della temperatura media e della frequenza ed intensità delle ondate di calore può determinare un aumento del rischio di infortunio sul lavoro. L'aumento del livello di inquinamento atmosferico, l'esposizione alle radiazioni solari, l'interazione fra inquinamento ed esposizione a cancerogeni occupazionali e ad allergeni biologici sono ulteriori ambiti di connessione fra cambiamento climatico e rischi occupazionali per la salute. I legami potenziali tra il cambiamento climatico globale e la salute e la sicurezza sul lavoro sono stati discussi da Schulte e colleghi [Schulte e Chun, 2009], a partire dai modelli utilizzati dalla OMS per promuovere la comprensione di tali complesse relazioni causali. Tale impianto teorico può essere utile per identificare potenziali priorità di ricerca in relazione all'impatto dei cambiamenti climatici sulla salute e la sicurezza sul lavoro. Un ambito di ricerca in cui i risultati stanno diventando sempre più solidi è l'analisi della relazione fra infortuni sul lavoro e cambiamenti climatici, con particolare riferimento all'esposizione occupazionale alle temperature estreme.

In Italia è stata prodotta un'analisi retrospettiva di correlazione fra infortuni e temperature *outdoor*, rilevando effetti significativi sia per il caldo estremo che per il freddo (Figura 1), con una stima di 5.200 incidenti sul lavoro all'anno (pari a circa 1,15% del totale degli infortuni) in cui l'esposizione a temperature estreme abbia avuto un ruolo causale [Marinaccio, 2019]. Lo stesso lavoro mostra una variabilità dei rischi in relazione al settore lavorativo (maggiori nell'edilizia per il caldo e nei trasporti per il freddo), all'età (maggiori nei lavoratori giovani per il caldo e per i lavoratori meno giovani per il freddo), al genere (le donne sono più suscettibili alle basse temperature, gli uomini alle alte) e alla dimensione aziendale (maggior l'effetto del caldo sugli occupati nelle piccole imprese, maggior l'effetto del freddo per le grandi aziende). I settori di attività economica generalmente riportati nella letteratura scientifica come maggiormente coinvolti risultano l'agricoltura, le costruzioni, il settore della distribuzione di elettricità, gas e acqua ed i trasporti [Bonafede 2016]. Identificare categorie di lavoratori particolarmente esposti al rischio di infortunio correlato all'esposizione a temperature estreme può contribuire a definire specifiche misure di prevenzione e protezione, sia a livello individuale che organizzativo, come per esempio favorire la disponibilità di acqua nei luoghi di lavoro; prevedere di indossare abiti leggeri di cotone, traspiranti, di colore chiaro, comodi; ridurre il ritmo di lavoro nei periodi di allerta anche attraverso un programma di acclimatamento graduale.

La conoscenza degli impatti economici del cambiamento climatico in termini

di effetti sulla salute e di perdita di produttività rappresenta un ulteriore ambito di ricerca particolarmente significativo. Recentemente, sulla rivista *The Lancet* è stata pubblicata una stima di 153 miliardi di ore di lavoro come perse a causa dei cambiamenti climatici in totale nel mondo nel 2017 [Watts 2018]. In Europa nel 2018 il costo della mortalità correlata al caldo è risultato equivalente all'1.2% del reddito nazionale lordo regionale, ovvero al reddito medio di 11 milioni di cittadini europei. L'aspetto della perdita di produttività in ambito occupazionale legata al caldo è stato affrontato localmente anche a livello italiano valutando le potenziali misure di intervento [Morabito 2021].

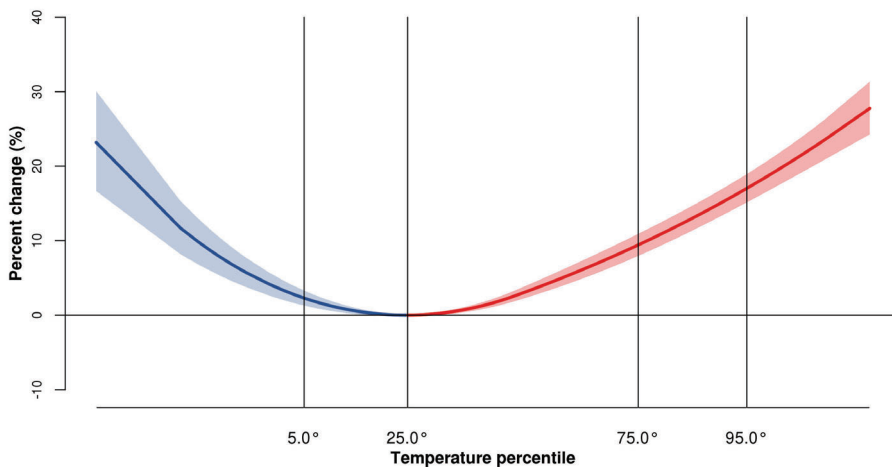


Fig. 1: Relazione dose-risposta. Variazione percentuale degli infortuni sul lavoro per percentile di temperatura. Le aree blu e rosse corrispondono agli effetti delle basse e alte temperature rispettivamente. (Marinaccio et al, 2019. Elaborato da - Dipartimento di medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale, Inail)

## 2. Il Progetto Workclimate e la piattaforma previsionale di allerta per la valutazione dei rischi legati all'esposizione ad alte temperature in ambito occupazionale

Il progetto di ricerca Workclimate (Figura 2), in collaborazione fra Inail, Consiglio nazionale delle ricerche-Istituto di bioeconomia (CNR-IBE), Azienda Usl Toscana Centro, Azienda Usl Toscana Sud Est, Dipartimento di epidemiologia del servizio sanitario regionale del Lazio e Consorzio LaMMA -

www.workclimate.it, ha sviluppato analisi epidemiologiche per valutare l'impatto delle condizioni termiche estreme (caldo e freddo) sull'incidenza degli infortuni nel mondo del lavoro in agricoltura [Di Blasi 2023] e in edilizia [Gariazzo 2023] e sono in corso le analisi per la stima dei costi associati. Sono state inoltre condotte due *web surveys*, la prima per indagare la percezione e la conoscenza degli effetti del caldo negli ambienti di lavoro da parte dei lavoratori [Bonafede 2022], la seconda per valutare l'impatto dello stress da caldo associato all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale per lavoratori del settore sanitario durante la prima ondata della pandemia Covid-19 [Messeri 2021]. Sono stati condotti casi-studio con monitoraggi meteo-climatici e comportamentali in un campione di aziende e sono stati effettuati test con giacche ventilate in camera climatica e sul luogo di lavoro [Del Ferraro 2021; 2022]. È stato prodotto materiale informativo sulle patologie da calore, sui fattori che contribuiscono alla loro insorgenza, sulle condizioni patologiche croniche che aumentano la suscettibilità al caldo e sulle raccomandazioni da seguire per un'efficace pianificazione degli interventi aziendali in materia di prevenzione del rischio da microclima, da adottare nell'ambito della specifica organizzazione del sistema di prevenzione aziendale (ai sensi art. 2 comma 2 d.lgs. 81/08) (<https://www.workclimate.it/materiale-informativo/>). È stato inoltre messo a punto un modello prototipale di osservatorio di eventi attribuibili a condizioni termiche critiche in ambito occupazionale mediante la creazione di un *repository* di raccolta delle informazioni provenienti da organi di stampa nazionale e locale riguardanti gli infortuni e malori sul lavoro potenzialmente correlati al caldo e le segnalazioni di iniziative e proposte per la tutela della salute dei lavoratori esposti a stress termico.

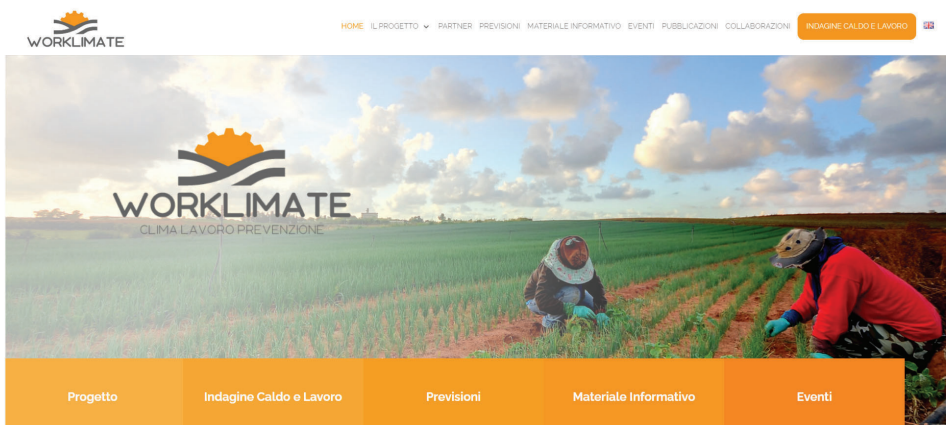


Fig. 2: Home page del progetto di ricerca.

Il progetto ha inoltre prodotto e reso disponibile un prototipo di sistema di previsione dello stress da calore (<https://www.workclimate.it/scelta-mappa/>) per lo screening dei rischi professionali ad uso dei lavoratori, datori di lavoro e degli addetti alla salute e sicurezza aziendali (Figura 3), utilizzando l'indicatore Wet Bulb Globe Temperature (WBGT) e un modello meteorologico deterministico (BOLAM), con una risoluzione spaziale di 7 km e un intervallo temporale di previsione fino a 120 ore [Grifoni, 2021]. Le previsioni del rischio caldo in ambito occupazionale sono personalizzate su soggetti sani, considerando un profilo di lavoratore standard (alto 175 cm, peso 75 kg), che svolge attività fisica moderata o intensa, esposto direttamente ai raggi solari o all'ombra, per le ore 8:00 e 12:00; 16:00 e 20:00. Nel mese di luglio 2021 il sistema previsionale è stato implementato nel sito web di progetto con una sezione dedicata alla previsione del rischio caldo per località (<https://workclimate.it/profilo/ordinanza-caldo-lavoro>) che permette di prevedere per cinque giorni i livelli di rischio caldo previsti in una specifica località alle ore 12:00 riferiti a un lavoratore non adattato al caldo, esposto al sole e impegnato in una attività fisica intensa. Tali informazioni di previsione del rischio sono state utilizzate nelle estati 2021 e 2022 in alcune regioni dell'Italia meridionale (Puglia, Basilicata, Molise, Calabria) per mettere in atto provvedimenti di tutela dei lavoratori durante il periodo estivo. Anche l'Ispettorato nazionale del lavoro e il Coordinamento tecnico delle regioni per la salute e la sicurezza del lavoro hanno indicato i risultati del progetto come un riferimento essenziale nella pianificazione degli interventi di contrasto e mitigazione al rischio di esposizione occupazionale al caldo. Nel corso del secondo anno di attività di progetto è stata inoltre completata la realizzazione di una *web app* che permette una completa personalizzazione del rischio caldo per varie località, calibrata sulle caratteristiche dei lavoratori e su vari scenari espositivi, di utilità soprattutto per gli addetti alla salute e sicurezza aziendali e per i datori di lavoro. L'utilizzo della *web app* è stato sperimentato nell'estate 2022. Tutte le evidenze e le procedure operative prodotte dal progetto sono state valorizzate sulla piattaforma del Portale Agenti Fisici (PAF - [https://www.portaleagentifisici.it/fo\\_microclima\\_workclimate.php?lg=IT](https://www.portaleagentifisici.it/fo_microclima_workclimate.php?lg=IT)) e sui canali social (Facebook <https://www.facebook.com/Workclimate-> e Twitter -<https://twitter.com/workclimate>) in modo da fornire un supporto concreto e operativo che orienti, oltre che i lavoratori, anche gli attori aziendali della sicurezza e gli operatori della prevenzione e protezione.

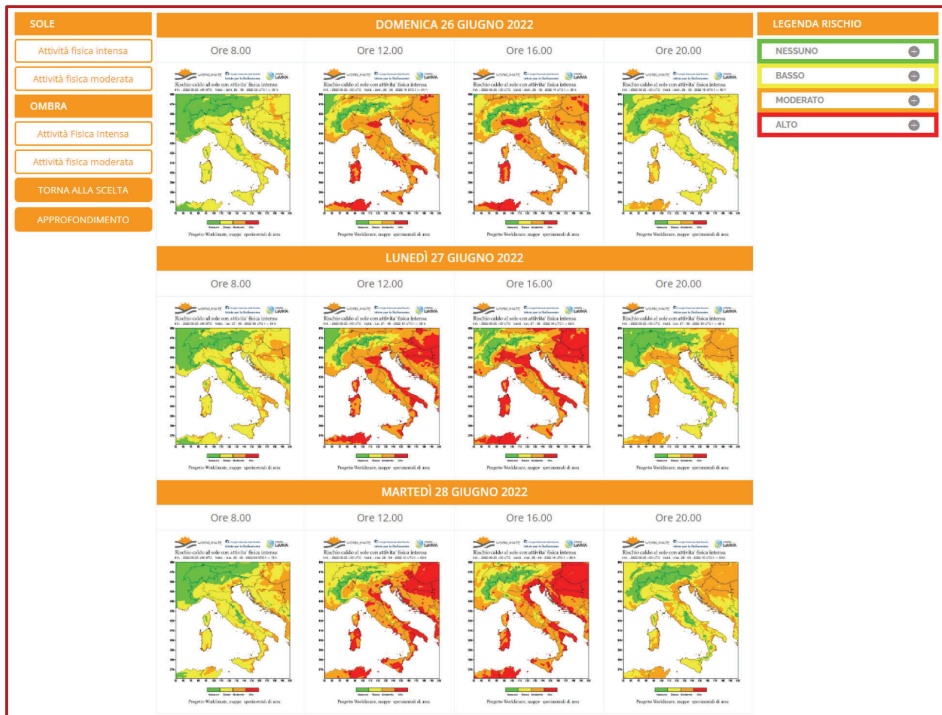


Fig. 3: *Previsione esaroria a 3 giorni per un lavoratore “Standard” non acclimatato al caldo e che svolge attività moderata al sole (<https://www.worklimate.it/scelta-mappa/>)*

### 3. Sfide per la ricerca: sanità pubblica e misure di prevenzione

Il sistema previsionale Worklimate rappresenta uno strumento di orientamento a disposizione dei singoli lavoratori, delle autorità di sanità pubblica e degli operatori della prevenzione per valutare, monitorare e contrastare l'esposizione occupazionale ad alte temperature. Le sfide per la ricerca scientifica e le strategie di intervento riguardano la possibilità di sviluppare sistemi di allerta personalizzati, che tengano conto delle reali condizioni (intensità dello sforzo, esposizione al sole o fonti di calore artificiali, tipologia di vestiario indossato, presenza di fattori di suscettibilità agli estremi termici, ecc.) a cui il lavoratore è esposto. È necessario caratterizzare le soluzioni di adattamento per contrastare le elevate temperature, tra cui l'utilizzo di indumenti refrigeranti e sistemi di raffreddamento ausiliari indossabili utili per prevenire l'insorgenza dello stress termico, prestando attenzione anche ai requisiti ergonomici che possono rendere i sistemi di raffreddamento indossabili poco pratici nell'impiego lavorativo. Sarà necessario inoltre garantire

soluzioni tecnologiche delle quali dovrà essere verificata l'applicabilità nei contesti occupazionali. Si tratterà di effettuare le opportune certificazioni (ad esempio certificazione dei *cooling garments* come dispositivi di protezione individuale), di renderle sostenibili per le imprese dal punto di vista economico, accettabili ai lavoratori (*user's acceptability*) e compatibili con le attività lavorative da svolgere. Il tema della informazione e formazione appare centrale e per questo è anche necessario mappare la percezione e la consapevolezza del rischio correlato alle temperature estreme e al cambiamento climatico nei luoghi di lavoro per facilitare l'implementazione di misure di prevenzione ed interventi di riduzione del rischio sia a livello individuale che organizzativo. Dal punto di vista epidemiologico l'analisi dei costi aziendali e sociali correlati alle condizioni di temperature climatiche estreme e più in generale affrontare il tema dell'impatto economico al cambiamento climatico, anche in termini di potenziale perdita di produttività caldo-correlata può risultare essenziale per programmare le priorità di intervento in un quadro di analisi dei costi/benefici, anche attraverso casi studio aziendali.

## RIASSUNTO

L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha stimato un eccesso di 250.000 decessi per anno a causa dell'impatto dei cambiamenti climatici nel periodo 2030-2050 e numerosi studi epidemiologici hanno mostrato la rilevanza degli effetti sulla salute, in particolare in gruppi di soggetti vulnerabili, dell'aumento dell'intensità e della frequenza delle ondate di calore e degli eventi climatici estremi. Il tema del cambiamento climatico e dell'impatto sulla salute e sicurezza dei lavoratori è di crescente rilevanza per la comunità scientifica, per le agenzie internazionali di regolazione e per le autorità di sanità pubblica, anche in relazione agli scenari di previsione meteo-climatica dei prossimi anni. Le linee di interazione fra cambiamento climatico e la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro sono articolate e complesse. L'incremento della temperatura media e della frequenza ed intensità delle ondate di calore può determinare un aumento del rischio di infortunio sul lavoro. In Italia è stata prodotta un'analisi retrospettiva di correlazione fra infortuni e temperature outdoor, rilevando effetti significativi sia per il caldo estremo che per il freddo.

Il progetto di ricerca Workclimate, promosso e coordinato da Inail e Consiglio nazionale delle ricerche - Istituto per la bioeconomia (CNR-IBE), con la collaborazione dell'Azienda Usl Toscana Centro, dell'Azienda Usl Toscana Sud Est, del Dipartimento di epidemiologia, Servizio sanitario regionale del Lazio e del Consorzio LaMMA (Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile) ha sviluppato sul tema degli effetti del cambiamento climatico sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, attività di ricerca scientifica, di predisposizione di strumenti operativi di allerta e di definizione di misure per la pre-

venzione dei rischi. È stato sperimentato un sistema di sorveglianza per l'identificazione dei segmenti territoriali e temporali di maggior rischio per i lavoratori, è stato valutato il livello di consapevolezza e percezione del rischio fra i lavoratori e le figure aziendali della prevenzione e condotti numerosi casi-studio in aziende particolarmente sensibili. Sono state inoltre testati in laboratorio e sperimentati in selezionati contesti produttivi alcuni strumenti di protezione individuali come le giacche ventilate, allo scopo di verificarne l'efficacia nella riduzione del rischio di esposizione ed eventuali criticità di utilizzo nei diversi contesti occupazionali.

## SUMMARY

The World Health Organization predicted 250,000 deaths due to climate change in the period 2030-2050 and the exposure to high temperatures are associated with a substantial mortality burden for a large spectre of causes. Preparedness and prevention strategies to reduce heat waves impacts are strongly required and work-related risk factors consideration is crucial. Excessive heat while working induces occupational health risks and reduces work capacity and labour productivity. Although biological mechanisms explaining the association between extreme temperature exposure and occupational injuries are complex, it appears ascertained that thermal discomfort can resolve in carelessness, fatigue, lack of alertness, loss of concentration, disorientation and reduced vigilance and it is not disputable that these conditions during working activities contribute to increase the risk of injury. The development of an occupational surveillance system for providing a heat warning framework, identifying territories and vulnerable occupational groups has to be considered as a priority, especially according to climate change scenarios. Actions are needed to protect workers and decreasing heat-related productivity loss, including low cost measures such as assured access to drinking water in workplaces, frequent rest breaks in shady/cool places, availability of adequate protective equipment (e.g. ventilation jackets or cooling garments) and consider rescheduling work activities preferring cooling periods of the day for more demanding tasks. The research project Workclimate was aimed to produce epidemiological evidence about the impact of climate change on workers' health and productivity. Furthermore, a prototype of heat stress forecasting system for the screening of risks was developed with substantial impact for the health public policies. The forecasts are customized on healthy subjects and different working scenarios predicting heat-risk conditions based on four heat-risk levels. Case-studies were conducted in a sample of companies for monitoring the climate change risks perception levels and the associated behaviours. Experimental tests were carried out with ventilated jackets in the climatic chamber and in the workplace. Finally, the project made available a set of formation tools for increasing the awareness of climate change related risks for workers.

## Bibliografia essenziale

Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. PÖRTNER, D.C. ROBERTS, M. TIGNOR, E.S. POLOCZANSKA, K. MINTENBECK, A. ALEGRÍA, M. CRAIG, S. LANGSDORF, S. LÖSCHKE, V. MÖLLER, A. OKEM, B. RAMA (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 37-118, doi:10.1017/9781009325844.002

SCHULTE PA, CHUN H. *Climate change and occupational safety and health: establishing a preliminary framework. J Occup Environ Hyg* 2009;6: 542-54.

MARINACCIO A, SCORTICHINI M, GARIAZZO C, LEVA A, BONAFEDE M, DE' DONATO FK, STAFOGGIA M, VIEGI G, MICHELOZZI P; BEEP Collaborative Group *Nationwide epidemiological study for estimating the effect of extreme outdoor temperature on occupational injuries in Italy. Environ Int.* 2019 Dec;133(Pt A):105176. doi: 10.1016/j.envint.2019.105176.

BONAFEDE M, MARINACCIO A, ASTA F, SCHIFANO P, MICHELOZZI P, VECCHI S. *The association between extreme weather conditions and work-related injuries and diseases. A systematic review of epidemiological studies. Ann Ist Super Sanita.* 2016 Jul-Sep;52(3):357-367. doi: 10.4415/ANN\_16\_03\_07.

WATTS N, AMANN M, ARNELL N, et al. *The 2018 report of the Lancet Countdown on health and climate change: shaping the health of nations for centuries to come. Lancet.* 2018 Dec 8;392(10163):2479-2514. doi: 10.1016/S0140-6736(18)32594-7. Epub 2018 Nov 28.

MORABITO M, MESSERI A, CRISCI A, BAO J, MA R, ORLANDINI S, HUANG C, KJELLSTROM T. *Heat-related productivity loss: benefits derived by working in the shade or work-time shifting. International Journal of Productivity and Performance Management* 2021, Vol. 70 No. 3, pp. 507-525. <https://doi/10.1108/IJPPM-10-2019-0500>

DI BLASI C, MARINACCIO A, GARIAZZO C, TAIANO L, BONAFEDE M, LEVA A, MORABITO M, MICHELOZZI P, DE' DONATO FK on behalf of the Workclimate Collaborative Group. *Effects of Temperatures and Heatwaves on Occupational Injuries in the Agricultural Sector in Italy. Int. J. Environ. Res. Public Health* 2023, 20, 2781. <https://doi.org/10.3390/ijerph20042781>

GARIAZZO C, TAIANO L, BONAFEDE M, LEVA A, MORABITO M, DE' DONATO F, MARINACCIO M. *Association between extreme temperature exposure and occupational*

*injuries among construction workers in Italy: An analysis of risk factors. Environ Int.* 2023 Jan;171:107677. doi: 10.1016/j.envint.2022.107677. Epub 2022 Dec 6.

BONAFEDE M, LEVI M, PIETRAFESA E, BINAZZI A, MARINACCIO A, MORABITO M, PINTO I, DE' DONATO F, GRASSO V, COSTANTINI T, MESSERI A on behalf of the Worklimate Collaborative Group. *Workers' Perception Heat Stress: Results from a Pilot Study Conducted in Italy during the Covid-19 Pandemic in 2020. International Journal of Environmental Research and Public Health.* 2022; 19(13):8196. <https://doi.org/10.3390/ijerph19138196>.

MESSERI A, BONAFEDE M, PIETRAFESA E, PINTO I, DE' DONATO F, CRISCI A, LEE JKW, MARINACCIO A, LEVI M, MORABITO M, On Behalf Of The Worklimate Collaborative Group. *A Web Survey to Evaluate the Thermal Stress Associated with Personal Protective Equipment among Healthcare Workers during the Covid-19 Pandemic in Italy. Int J Environ Res Public Health.* 2021 Apr 7;18(8):3861. <http://doi.org/10.3390/ijerph18083861>.

DEL FERRARO, S., FALCONE, T., MORABITO, M., MESSERI, A., BONAFEDE, M., MARINACCIO, A., GAO, C., MOLINARO, V. *Cooling garments against environmental heat conditions in occupational fields: measurements of the effect of a ventilation jacket on the total thermal insulation. International Journal of Industrial Ergonomics.* Volume 86, November 2021, 103230; <https://doi.org/10.1016/j.ergon.2021.103230>.

DEL FERRARO S, FALCONE T, MORABITO M, MESSERI A, BONAFEDE M, MARINACCIO A, GAO C, MOLINARO V. *A potential wearable solution for preventing heat strain in workplaces: The cooling effect and the total evaporative resistance of a ventilation jacket. Environ Res.* 2022 Sep;212(Pt D):113475. doi: <https://doi.org/10.1016/j.envres.2022.113475>.

GRIFONI D, MESSERI A, CRISCI A, BONAFEDE M, PASI F, GOZZINI B, ORLANDINI S, MARINACCIO A, MARI R, MORABITO M, On Behalf of The Worklimate Collaborative Group. *Performances of Limited Area Models for the WORKLIMATE Heat-Health Warning System to Protect Worker's Health and Productivity in Italy. Int Environ Res Public Health.* 2021 Sep 21;18(18):9940. doi: <https://doi.org/10.3390/ijerph18189940>.

## MATERIALE SUPPLEMENTARE

Il progetto Workclimate ha prodotto da giugno 2020 a dicembre 2022 numerose evidenze di ricerca scientifica con la pubblicazione di articoli originali su riviste dotate di procedure di *peer review* e di interventi di varia altra natura su riviste on-line e di letteratura grigia, oltre ai Report di progetto che sono disponibili sul sito dedicato. Di seguito vengono inoltre dettagliati gli impatti di sanità pubblica attinenti al progetto, riportando in particolare le ordinanze regionali emesse nei periodi estivi del 2021 e del 2022 di limitazione alle attività produttive in ragione del rischio di esposizione occupazionale al caldo estremo evidenziato nell'ambito delle mappe previsionali di progetto. Infine, sono resi disponibili i riferimenti ad alcuni degli interventi sui media che hanno riferito o comunque citato le attività ed i risultati del progetto Workclimate.

Elenco di pubblicazioni su riviste internazionali *peer review* con *impact factor*:

- 1 BONAFEDE M, LEVI M, PIETRAFESA E, BINAZZI A, MARINACCIO A, MORABITO M, PINTO I, DE' DONATO F, GRASSO V, COSTANTINI T, MESSERI A on behalf of the Workclimate Collaborative Group. *Workers' Perception Heat Stress: Results from a Pilot Study Conducted in Italy during the Covid-19 Pandemic in 2020. International Journal of Environmental Research and Public Health.* 2022; 19(13):8196. <https://doi.org/10.3390/ijerph19138196>. IF: 4.614;
- 2 DEL FERRARO S, FALCONE T, MORABITO M, MESSERI A, BONAFEDE M, MARINACCIO A, GAO C, MOLINARO V. *A potential wearable solution for preventing heat strain in workplaces: The cooling effect and the total evaporative resistance of a ventilation jacket.* *Environ Res.* 2022 Sep;212(Pt D):113475. doi: <https://doi.org/10.1016/j.envres.2022.113475>. IF: 8.431;
- 3 MARINACCIO A, BONAFEDE M, MORABITO M; WORKCLIMATE project Working Group. *Research and public health prevention policies of occupational heat exposure in Italy.* *Occup Environ Med.* 2022 Mar;79(3):215-216. doi: <https://doi.org/10.1136/oemed-2021-107967>. IF: 4.952;
- 4 DEL FERRARO S, FALCONE T, MORABITO M, MESSERI A, BONAFEDE M, MARINACCIO A, GAO C, MOLINARO V. *Cooling garments against environmental heat conditions in occupational fields: measurements of the effect of a ventilation jacket on the total thermal insulation.* *International Journal of Industrial Ergonomics.* Volume 86, November 2021, 103230; <https://doi.org/10.1016/j.ergon.2021.103230>. IF: 2.884;
- 5 GRIFONI D, MESSERI A, CRISCI A, BONAFEDE M, PASI F, GOZZINI B, ORLANDINI S, MARINACCIO A, MARI R, MORABITO M, On Behalf of The Workclimate Collaborative Group. *Performances of Limited Area Models for the Workclimate Heat-Health Warning System to Protect Worker's Health and Productivity in Italy.* *Int Environ Res Public Health.* 2021 Sep 21;18(18):9940. doi: <https://doi.org/10.3390/ijerph18189940>. IF: 4.614;

- 6 MESSERI A, BONAFEDE M, PIETRAFESA E, PINTO I, DE'DONATO F, CRISCI A, LEE JKW, MARINACCIO A, LEVI M, MORABITO M, on Behalf of The Workclimate Collaborative Group. *A Web Survey to Evaluate the Thermal Stress Associated with Personal Protective Equipment among Healthcare Workers during the Covid-19 Pandemic in Italy. Int J Environ Res Public Health.* 2021 Apr 7;18(8):3861. <http://doi.org/10.3390/ijerph18083861>. IF: 4.614;
- 7 MORABITO M, MESSERI A, CRISCI A, PRATALI L, BONAFEDE M, MARINACCIO A; Workclimate Collaborative Group. *Heat warning and public and workers' health at the time of Covid-19 pandemic. Sci Total Environ.* 2020 Oct 10;738:140347. doi: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.140347>. IF: 10.753;
- 8 DI BLASI C, MARINACCIO A, GARIAZZO C, TAIANO L, BONAFEDE M, LEVA A, MORABITO M, MICHELOZZI P, DE' DONATO FK on behalf of the Workclimate Collaborative Group. *Effects of Temperatures and Heatwaves on Occupational Injuries in the Agricultural Sector in Italy. Int. J. Environ. Res. Public Health* 2023, 20, 2781. <https://doi.org/10.3390/ijerph20042781>;
- 9 DE SARIO et al. *Occupational heat stress and related social and economic losses: a scoping literature review.* In fase di sottomissione su *Frontiers in Public Health.* (submitted);
- 10 IONITA et al. *Occupational heat-related illnesses and injuries in Italy from 2020 to 2022. Results of an analysis of the Italian press carried out as part of the Workclimate project.* In fase di sottomissione su *International Journal of Environmental Research and Public Health.* (submitted).

Altri prodotti di progetto (pubblicazioni su riviste senza *impact factor*, report di progetto, ecc.):

- 1 MICHELA BONAFEDE, ALESSANDRO MARINACCIO, MARCO MORABITO. *Quando il clima che cambia fa male alla salute dei lavoratori. Il progetto italiano Workclimate. Forward*, n.28. <https://forward.recentiprogres-si.it/it/rivista/numero-28-clima/articoli/quando-il-clima-che-cambia-fa-male-alla-salute-dei-lavoratori/>;
- 2 MARCO MORABITO, ALESSANDRO MESSERI, ALFONSO CRISCI, BERNARDO GOZZINI, DANIELE GRIFONI. Report di progetto "Studio di fattibilità di un sistema di allerta da freddo per il settore occupazionale." - Attività 4.4 (A 4.4) Progetto Workclimate - Obiettivo Operativo 4 (O4) - Sviluppo di un sistema di allerta da caldo, integrato meteo-climatico ed epidemiologico, specifico per il settore occupazionale e studio di fattibilità di un sistema di allerta da freddo. Disponibile sul sito del progetto Workclimate [https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2022/10/Report\\_O4\\_A4.pdf](https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2022/10/Report_O4_A4.pdf);
- 3 ANDREA BOGI, FRANCESCO PICCIOLO, IOLE PINTO, NICOLA STACCHINI. Report di progetto "Soluzioni tecnologiche innovative utili in vari ambiti occupazionali tenendo conto dei livelli di rischio e che potrebbero contri-

- buire a contrastare gli effetti dovuti agli estremi termici in generale e il caldo in particolare.” - Attività 3.1 (A 3.1) Progetto Worklimate - Obiettivo Operativo 3 (O3) - Individuazione e sviluppo di soluzioni organizzative e procedure operative. Disponibile sul sito del progetto Worklimate [https://www.worklimate.it/wp-content/uploads/2022/10/Report\\_O3\\_A1.pdf](https://www.worklimate.it/wp-content/uploads/2022/10/Report_O3_A1.pdf);
- 4 MANUELA DE SARIO, FRANCESCA DE’ DONATO, PAOLA MICHELOZZI. Report di progetto “Revisione della letteratura sulla stima dei costi sociali degli infortuni sul lavoro correlati a temperature estreme.” - Attività 1.1 (A1.1) Progetto Worklimate - Obiettivo Operativo 1 (O1) - Analisi epidemiologica per la stima dei costi sociali degli infortuni sul lavoro correlati a temperature estreme. Disponibile sul sito del progetto Worklimate [https://www.worklimate.it/wp-content/uploads/2022/10/Report\\_O1\\_A1.pdf](https://www.worklimate.it/wp-content/uploads/2022/10/Report_O1_A1.pdf);
  - 5 MARCO MORABITO, ALESSANDRO MESSERI, ALFONSO CRISCI. Report di progetto “Revisione dei sistemi di allerta da caldo e selezione degli indicatori da utilizzare per valutare l’impatto sui lavoratori.” - Attività 4.1 (A 4.1) Progetto Worklimate - Obiettivo Operativo 4 (O4) - Sviluppo di un sistema di allerta da caldo, integrato meteo-climatico ed epidemiologico, specifico per il settore occupazionale e studio di fattibilità di un sistema di allerta da freddo. Disponibile sul sito del progetto Worklimate [https://www.worklimate.it/wp-content/uploads/2021/03/Report\\_O4\\_A1.pdf](https://www.worklimate.it/wp-content/uploads/2021/03/Report_O4_A1.pdf);
  - 6 ALESSANDRO MESSERI. “Il ruolo del clima e dell’ambiente sulla salute” - Contributo all’interno del Quaderno 6 dell’Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) “Salute globale e determinanti sociali, ambientali, economici”. Ottobre 2022 - <https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/QuadernoASVISGoal3.pdf>;
  - 7 A cura del gruppo WORKKLIMATE. Report Caldo e Lavoro 2022. Notizie pubblicate sulla stampa quotidiana nazionale e locale tra il 16 maggio e il 9 ottobre 2022. [https://www.worklimate.it/wp-content/uploads/2022/10/REPORT\\_caldo-e-lavoro\\_ESTATE\\_2022.pdf](https://www.worklimate.it/wp-content/uploads/2022/10/REPORT_caldo-e-lavoro_ESTATE_2022.pdf);
  - 8 MIRIAM LEVI, FRANCESCA DE’ DONATO, MANUELA DE SARIO, EMANUELE CROCCETTI, ANDREA BOGI, IOLE PINTO, MARCO MORABITO, ALESSANDRO MESSERI, ALESSANDRO MARINACCIO, SIMONA DEL FERRARO, TIZIANA FALCONE, VINCENZO MOLINARO, MICHELA BONAFEDE. *Guida informativa per la gestione del rischio caldo - progetto Worklimate. Esposizione a temperature estreme ed impatti sulla salute e sicurezza sul lavoro. Il progetto Worklimate e la piattaforma previsionale di allerta.* Monografia Inail - 2022 [https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-guida-infor-gest-rischio-caldo-work\\_6443179451692.pdf](https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-guida-infor-gest-rischio-caldo-work_6443179451692.pdf);
  - 9 MIRIAM LEVI, FRANCESCA DE’ DONATO, MANUELA DE SARIO, EMANUELE CROCCETTI, ANDREA BOGI, IOLE PINTO, MARCO MORABITO, ALESSANDRO MESSERI, ALESSANDRO MARINACCIO, SIMONA DEL FERRARO, TIZIANA FALCONE, VIN-

- CENZO MOLINARO, MICHELA BONAFEDE. *Patologie da calore e fattori che contribuiscono alla loro insorgenza- informativa per i datori di lavoro* -Brochure informativa [https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2022/03/Brochure-per-datori-di-lavoro-sulle-patologie-da-calore\\_24.03.2022.pdf](https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2022/03/Brochure-per-datori-di-lavoro-sulle-patologie-da-calore_24.03.2022.pdf);
- 10 MIRIAM LEVI, FRANCESCA DE' DONATO, MANUELA DE SARIO, EMANUELE CROCCETTI, ANDREA BOGI, IOLE PINTO, MARCO MORABITO, ALESSANDRO MESSERI, ALESSANDRO MARINACCIO, SIMONA DEL FERRARO, TIZIANA FALCONE, VINCENZO MOLINARO, MICHELA BONAFEDE. *Condizioni croniche che aumentano la suscettibilità al caldo* -Brochure informativa [https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2022/08/Brochure\\_fattori\\_di\\_rischio\\_al\\_caldo\\_01.08.2022.pdf](https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2022/08/Brochure_fattori_di_rischio_al_caldo_01.08.2022.pdf);
- 11 MIRIAM LEVI, FRANCESCA DE' DONATO, MANUELA DE SARIO, EMANUELE CROCCETTI, ANDREA BOGI, IOLE PINTO, MARCO MORABITO, ALESSANDRO MESSERI, ALESSANDRO MARINACCIO, SIMONA DEL FERRARO, TIZIANA FALCONE, VINCENZO MOLINARO, MICHELA BONAFEDE. *Decalogo per la prevenzione delle patologie da calore nei luoghi di lavoro- informativa per i datori di lavoro* - Brochure informativa [https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2022/03/Decalogo-per-la-prevenzione-delle-patologie-da-calore\\_24.03.2022.pdf](https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2022/03/Decalogo-per-la-prevenzione-delle-patologie-da-calore_24.03.2022.pdf);
- 12 MIRIAM LEVI, FRANCESCA DE' DONATO, MANUELA DE SARIO, EMANUELE CROCCETTI, ANDREA BOGI, IOLE PINTO, MARCO MORABITO, ALESSANDRO MESSERI, ALESSANDRO MARINACCIO, SIMONA DEL FERRARO, TIZIANA FALCONE, VINCENZO MOLINARO, MICHELA BONAFEDE. *L'importanza di mantenere un buono stato di idratazione* - Brochure informativa [https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2022/03/Idratazione\\_24.03.2022.pdf](https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2022/03/Idratazione_24.03.2022.pdf);
- 13 MIRIAM LEVI, FRANCESCA DE' DONATO, MANUELA DE SARIO, EMANUELE CROCCETTI, ANDREA BOGI, IOLE PINTO, MARCO MORABITO, ALESSANDRO MESSERI, ALESSANDRO MARINACCIO, SIMONA DEL FERRARO, TIZIANA FALCONE, VINCENZO MOLINARO, MICHELA BONAFEDE. *L'importanza delle pause programmate per i lavoratori esposti al caldo* - Brochure informativa [https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2022/03/Brochure\\_pause\\_per\\_lavoratori\\_24.03.2022.pdf](https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2022/03/Brochure_pause_per_lavoratori_24.03.2022.pdf);
- 14 MICHELA BONAFEDE, MARCO MORABITO, MESSERI ALESSANDRO, SIMONA DEL FERRARO, VINCENZO MOLINARO, TIZIANA FALCONE, EMMA PIETRAFESA, RAIMONDO BUCCELLI, ALESSANDRO MARINACCIO e il gruppo di lavoro WORKCLIMATE. *Il progetto Workclimate e la piattaforma previsionale di allerta per la valutazione dei rischi legati all'esposizione ad alte temperature in ambito occupazionale.* <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-progetto-workclimate-previsionale-allerta.html>;
- 15 A cura del gruppo WORKCLIMATE. *Report Caldo e Lavoro 2021* - Notizie pub-

- blicate sulla stampa quotidiana nazionale e locale tra il 21 giugno e il 20 settembre 2021. [https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2021/09/Report-caldo-e-lavoro\\_-Estate-2021.pdf](https://www.workclimate.it/wp-content/uploads/2021/09/Report-caldo-e-lavoro_-Estate-2021.pdf);
- 16 MARCO MORABITO, ALESSANDRO MESSERI, ALFONSO CRISCI, ALBERTO BALDASSERONI, FRANCESCA DE' DONATO, BERNARDO GOZZINI, DANIELE GRIFONI, PAOLA MICHELOZZI, MIRIAM LEVI, IOLE PINTO, MICHELA BONAFEDE, ALESSANDRO MARINACCIO. *Development of an integrated weather and epidemiological heat warning system to protect Italian worker's health and productivity from heat exposure: the Workclimate Project*. Atti di convegno non dotati di codice identificativo - *Atti del International Conference on Occupational health & public safety. June 21-22, 2021 | Virtual Conference; 12-13 pp.* (<https://crgconferences.com/occupationalhealth/2021/programschedule>);
- 17 Almanacco della Scienza "Caldo e mascherine, una convivenza difficile." n. 15 - 29 lug 2020 [http://www.almanacco.cnr.it/reader/cw\\_usr\\_view\\_articolo.html?id\\_articolo=10295&giornale=10332](http://www.almanacco.cnr.it/reader/cw_usr_view_articolo.html?id_articolo=10295&giornale=10332).

Impatti di sanità pubblica, provvedimenti amministrativi e atti giudiziari correlati al progetto Workclimate:

- 1 *Riferimento sulla European Climate Adaptation Platform Climate-ADAPT* (partenariato tra la Commissione Europea e l'Agenzia europea dell'Ambiente (EEA)) - 2 novembre 2022. Caso studio "Protecting outdoor agricultural workers from extreme heat in Puglia, southern Italy". <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadata/case-studies/protecting-outdoor-agricultural-workers-from-extreme-heat-in-puglia>;
- 2 Tribunale ordinario di Palermo - Sez. Lav., 18 agosto 2022 - *Accolto il ricorso di un rider: necessario valutare il rischio da esposizione ad ondate di calore e adottare le relative misure di sicurezza*. [https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28671:tribunale-ordinario-di-palermo,-sez-lav-,-18-agosto-2022-accolto-il-ricorso-di-un-rider-necessario-valutare-il-rischio-da-esposizione-ad-ondate-di-calore-e-adottare-le-relative-misure-di-sicurezza&catid=72&Itemid=138#:~:text=di%20Palermo%2C%20Sez.,Lav.%2C%2018%20agosto%202022%20%2D%20Accolto%20il%20ricorso%20di%20un,le%20relative%20misure%20di%20sicurezza,https://www.bollettinoadapt.it/ricerca-bollettini/?wpv\\_view\\_count=174196&wpv\\_paged=9&pdf=192066](https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=28671:tribunale-ordinario-di-palermo,-sez-lav-,-18-agosto-2022-accolto-il-ricorso-di-un-rider-necessario-valutare-il-rischio-da-esposizione-ad-ondate-di-calore-e-adottare-le-relative-misure-di-sicurezza&catid=72&Itemid=138#:~:text=di%20Palermo%2C%20Sez.,Lav.%2C%2018%20agosto%202022%20%2D%20Accolto%20il%20ricorso%20di%20un,le%20relative%20misure%20di%20sicurezza,https://www.bollettinoadapt.it/ricerca-bollettini/?wpv_view_count=174196&wpv_paged=9&pdf=192066);
- 3 News Inail - 27/07/2022 - Stress termico, online le linee guida Inail. In caso di sospensione dell'attività le imprese possono accedere alla cassa integrazione Inps. <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/news-ed-eventi/news/news-inail-inps-gestione-rischio-caldo-2022.html>;
- 4 Ordinanza del Presidente della Regione N. 11 del 13/07/2022 - Regione

- Calabria - Ordinanza contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica - Misure di prevenzione per l'attività lavorativa nel settore agricolo in condizioni di esposizione prolungata al sole. [https://www.regione.calabria.it/website/portalmidia/decreti/2022-07/Ordinanza-n.-11-del-13.07.2022-\\_signed.pdf](https://www.regione.calabria.it/website/portalmidia/decreti/2022-07/Ordinanza-n.-11-del-13.07.2022-_signed.pdf);
- 5 Nota INL 22 giugno 2022 - Ispettorato nazionale del lavoro (INL). Oggetto: tutela dei lavoratori sul rischio legato ai danni da calore. <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/notizie/Documents/Nota-dc-Tutela-3783-22062022.pdf>;
  - 6 Ordinanza N. 5 del 22 giugno 2022 - Regione Basilicata - Divieto di lavoro in condizioni di esposizione prolungata al sole sull'intero territorio regionale nelle aree o zone interessate dallo svolgimento di lavoro nel settore agricolo, con riferimento alla mappa del rischio "Workclimate" dell'Inail. [https://inapp.org/sites/default/files/NORMATIVA/2022/Regionale/20220622\\_OrdinanzaPresidenteGiuntaRegionale\\_n5\\_BA.pdf](https://inapp.org/sites/default/files/NORMATIVA/2022/Regionale/20220622_OrdinanzaPresidenteGiuntaRegionale_n5_BA.pdf);
  - 7 Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale N. 258 del 21 giugno 2022 - Regione Puglia - Attività lavorativa nel settore agricolo in condizioni di esposizione prolungata al Sole - ordinanza contingibile ed urgente per motivi di igiene e sanità pubblica. [https://inapp.org/sites/default/files/NORMATIVA/2022/Regionale/20220621\\_OrdinanzaPresidenteGiuntaRegionale\\_n258\\_PU.pdf](https://inapp.org/sites/default/files/NORMATIVA/2022/Regionale/20220621_OrdinanzaPresidenteGiuntaRegionale_n258_PU.pdf);
  - 8 Delibera Regione Toscana N. 665 del 13 giugno 2022 - Documento tecnico "Linee di indirizzo per la valutazione dei rischi dei lavoratori organizzati mediante piattaforme digitali (a pag. 33 si fa riferimento alle attività di Workclimate) <https://www.confindustriafirenze.it/sicurezza-dellattivita-di-consegna-a-domicilio-dei-riders/>;
  - 9 Nota INL prot. n. 4639 del 2 luglio 2021 - Ispettorato nazionale del lavoro (INL). Oggetto: tutela dei lavoratori - stress termico ambientale. <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/notizie/Documents/Nota-dc-Tutela-4639-02072022.pdf>;
  - 10 Nota INL prot. n. 4639 del 2 luglio 2021 - Ispettorato nazionale del lavoro (INL). Oggetto: tutela dei lavoratori - stress termico ambientale. <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/notizie/Documents/Nota-dc-Tutela-4639-02072022.pdf>;
  - 11 Ordinanza N. 33 del 1 luglio 2021 - Regione Basilicata - Divieto di lavoro in condizioni di esposizione prolungata al sole sull'intero territorio regionale nelle aree o zone interessate dallo svolgimento di lavoro nel settore agricolo, con riferimento alla mappa del rischio "Workclimate" dell'Inail. [https://www.regione.basilicata.it/giuntacma//files/docs/DOCUMENT\\_FILE\\_3076103.pdf](https://www.regione.basilicata.it/giuntacma//files/docs/DOCUMENT_FILE_3076103.pdf);
  - 12 Ordinanza del Presidente della Regione N. 44 del 30 giugno 2021 - Regione Calabria. Ordinanza contingibile ed urgente in materia di igiene e sanità pubblica - Misure di prevenzione per l'attività lavorativa nel settore

- agricolo in condizioni di esposizione prolungata al sole. <https://www.regione.calabria.it/website/portalmidia/2021-06/ordinanza-44.pdf>;
- 13 Decreto del Presidente della Giunta Regionale N. 38 del 29/06/2021 - Regione Molise - Attività agricola- lavoro in condizioni di esposizione prolungata al sole: raccomandazioni. [https://inapp.org/sites/default/files/NORMATIVA/2021/Regionale/20210629\\_DecretoPresidenteGiuntaRegionale\\_n38\\_MO.pdf](https://inapp.org/sites/default/files/NORMATIVA/2021/Regionale/20210629_DecretoPresidenteGiuntaRegionale_n38_MO.pdf);
  - 14 Ordinanza del Presidente della Giunta N. 182 del 26/06/2021 - Regione Puglia - Attività lavorativa nel settore agricolo in condizioni di esposizione prolungata al Sole - ordinanza contingibile ed urgente per motivi di igiene e sanità pubblica. [https://www.regione.puglia.it/documents/65725/0/ordinanza+182-2021\\_signed.pdf/468fcee1-a4b1-ab74-d0d0-58ed73cd9c74?t=1624710901898](https://www.regione.puglia.it/documents/65725/0/ordinanza+182-2021_signed.pdf/468fcee1-a4b1-ab74-d0d0-58ed73cd9c74?t=1624710901898);
  - 15 Ordinanza Sindacale N. 20 del 25/06/2021 - Comune di Brindisi - Ordinanza contingibile ed urgente per motivi di igiene e sanità pubblica - disciplina orario di lavoro nelle campagne;
  - 16 Ordinanza N. 320 del 21/06/2021 - Comune di Nardò - Ordinanza Anticaldo - <https://old.comune.nardo.le.it/24-comunicati-stampa/2804-braccianti-torna-l-ordinanza-anticaldo-2.html>.

Publicazioni su quotidiani nazionali, notizie radiofoniche e TV che richiamano il Progetto Workclimate:

- 1 La Repubblica - Palermo. Venerdì 27 Gennaio 2023. Acqua e sali minerali ai rider: sentenza rivoluziona il *food delivery*. E il Tribunale mette *online* il vademecum. [https://palermo.repubblica.it/cronaca/2023/01/27/news/acqua\\_e\\_sali\\_minerali\\_per\\_i\\_riders\\_una\\_sentenza\\_rivoluziona\\_il\\_food\\_delivery\\_e\\_il\\_tribunale\\_mette\\_un\\_vademecum\\_online-3853336868/](https://palermo.repubblica.it/cronaca/2023/01/27/news/acqua_e_sali_minerali_per_i_riders_una_sentenza_rivoluziona_il_food_delivery_e_il_tribunale_mette_un_vademecum_online-3853336868/);
- 2 Intervista su “Cambiamento climatico e salute e sicurezza dei lavoratori” all’interno della diretta del palinsesto main stage alla X Edizione di MAKER FAIRE Rome - The European Edition tenutasi a Roma dal 7 al 9 ottobre 2022;
- 3 Il Sole 24 Ore - Mercoledì 7 Settembre 2022 - N. 246. Il caldo cambia orari e turni nei cantieri e nelle fabbriche;
- 4 L’Espresso - Giovedì 28 Luglio 2022. I lavoratori morti per il caldo uccisi dalla mancata prevenzione. Le leggi esistono ma nessuno le applica. [https://espresso.repubblica.it/attualita/2022/07/28/news/i\\_lavoratori\\_morti\\_per\\_il\\_caldo\\_mancata\\_prevenzione-359483479/](https://espresso.repubblica.it/attualita/2022/07/28/news/i_lavoratori_morti_per_il_caldo_mancata_prevenzione-359483479/);
- 5 Rai Radio 1 - Giovedì 28 Luglio 2022. Che giorno è - *Earth overshoot day 2022* - Cassa integrazione da caldo. <https://www.raiplaysound.it/audio/2022/07/Che-giorno-e-del-28072022-f0b9384a-c3f4-4d1e-9a4e->

- 8949dd3f376d.html?fbclid=IwAR05DXXzu\_NEzF52FcctDjDIcZ2NROhvp\_CL4hR9zozzY1Cqv8iju-XrLxw;
- 6 Tele Ambiente - Mercoledì 27 Luglio 2022. Arriva la cassa integrazione da caldo estremo: stop al lavoro con più di 35°C. <https://www.teleambiente.it/cassa-integrazione-caldo-estremo/>;
  - 7 La Repubblica - Martedì 26 Luglio 2022. Lavoro ed emergenza caldo, le imprese possono chiedere la cassa integrazione se si superano i 35 gradi. [https://www.repubblica.it/economia/2022/07/26/news/lavoro\\_ed\\_emergenza\\_caldo\\_le\\_impresе\\_possono\\_chiedere\\_la\\_cassa\\_integrazione\\_se\\_si\\_superano\\_i\\_35\\_gradi-35928551/](https://www.repubblica.it/economia/2022/07/26/news/lavoro_ed_emergenza_caldo_le_impresе_possono_chiedere_la_cassa_integrazione_se_si_superano_i_35_gradi-35928551/);
  - 8 La Repubblica - Venerdì 22 Luglio 2022. Ondate di caldo, un problema anche per l'economia: a rischio produttività per 2.400 miliardi. [https://www.repubblica.it/economia/2022/07/22/news/caldo\\_produttivita\\_lavoro-358670605/](https://www.repubblica.it/economia/2022/07/22/news/caldo_produttivita_lavoro-358670605/);
  - 9 La Stampa - Martedì 19 Luglio 2022. Lavoro, ecco come difendersi dal supercaldo: il decalogo dell'Inail. [https://www.lastampa.it/cronaca/2022/07/19/news/lavoro\\_ecco\\_come\\_difendersi\\_dal\\_supercaldo\\_il\\_decalogo\\_dellinail-5461194/](https://www.lastampa.it/cronaca/2022/07/19/news/lavoro_ecco_come_difendersi_dal_supercaldo_il_decalogo_dellinail-5461194/);
  - 10 Il Giornale di Calabria. Martedì 12 Luglio 2022. Emergenza caldo, Tavernise: “tutelare i lavoratori dalle temperature elevate”. <https://www.giornaledicalabria.it/?p=237327#>;
  - 11 ANSA - Basilicata. Mercoledì 22 Giugno 2022. Lavoro: nei campi lucani stop nelle ore più calde. [https://www.ansa.it/basilicata/notizie/2022/06/22/lavoro-nei-campi-lucani-stop-nelle-ore-piu-calde\\_58a21810-7272-40ac-8386-09fea37b0045.html](https://www.ansa.it/basilicata/notizie/2022/06/22/lavoro-nei-campi-lucani-stop-nelle-ore-piu-calde_58a21810-7272-40ac-8386-09fea37b0045.html);
  - 12 La Gazzetta del Mezzogiorno - Basilicata, Potenza. Mercoledì 22 Giugno 2022. Lavoro: nei campi lucani stop nelle ore più calde. <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/potenza/1347490/lavoro-nei-campi-lucani-stop-nelle-ore-piu-calde.html>;
  - 13 Il Mattino di Basilicata - Mercoledì 22 Giugno 2022. Lavoro nei campi lucani, dalla Regione stop nelle ore più calde. <https://www.ilmattinoquotidiano.it/news/basilicata-free/61844/lavoro-nei-campi-lucani-dalla-regione-stop-nelle-ore-piu-calde.html>;
  - 14 TGCOM 24 - Cronaca Basilicata - Mercoledì 22 Giugno 2022 21:41. Temperature bollenti, nei campi lucani stop al lavoro nelle ore più calde. [https://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/basilicata/temperature-bollenti-nei-campi-lucani-stop-lavoro-in-ore-piu-calde\\_51686993-202202k.shtml](https://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/basilicata/temperature-bollenti-nei-campi-lucani-stop-lavoro-in-ore-piu-calde_51686993-202202k.shtml);
  - 15 RADIOLASER - Mercoledì 22 Giugno 2022. Basilicata, stop a lavoro agricolo dalle 12,30 alle 16,00. <https://www.radiolaser.it/primo-piano/basilicata-stop-a-lavoro-agricolo-dalle-1230-alle-1600/>;
  - 16 Sky TG24 - Puglia - Sabato 18 Giugno 2022 - 10:10. Lavoro:

- nei campi di Nardò stop alle 12.30 se fa troppo caldo. <https://tg24.sky.it/bari/2022/06/18/lavoro-nei-campi-di-nardo-stop-alle-12-30-se-fa-troppo-caldo;>
- 17 La Repubblica - Bari - Sabato 18 Giugno 2022. Caldo, a Nardò da lunedì 20 giugno stop al lavoro nei campi dalle 12,30, alle 16. “Come nel 2021, nelle giornate a rischio alto”. [https://bari.repubblica.it/cronaca/2022/06/18/news/caldo\\_a\\_nardo\\_da\\_lunedì\\_20\\_giugno\\_stop\\_al\\_lavoro\\_nei\\_campi\\_dalle\\_1230\\_alle\\_16\\_come\\_nel\\_2021\\_nelle\\_giornate\\_a\\_rischio\\_al-354461203/;](https://bari.repubblica.it/cronaca/2022/06/18/news/caldo_a_nardo_da_lunedì_20_giugno_stop_al_lavoro_nei_campi_dalle_1230_alle_16_come_nel_2021_nelle_giornate_a_rischio_al-354461203/)
  - 18 Quotidiano di Puglia - Lecce - Sabato 18 Giugno 2022. Salento, stop al lavoro nei campi per i braccianti nelle ore più calde: l’ordinanza. [https://www.quotidianodipuglia.it/lecce/stop\\_lavoro\\_campi\\_braccianti\\_or\\_e\\_calde-6761448.html;](https://www.quotidianodipuglia.it/lecce/stop_lavoro_campi_braccianti_or_e_calde-6761448.html;)
  - 19 Agenzia giornalistica italiana (AGI) - Sabato 21 Maggio 2022. Domenica picco di caldo massimo, a rischio i lavoratori in Padana. [https://www.agi.it/cronaca/news/2022-05-21/domenica-picco-caldo-massimo-rischio-lavoratori-in-padana-16833993/;](https://www.agi.it/cronaca/news/2022-05-21/domenica-picco-caldo-massimo-rischio-lavoratori-in-padana-16833993/)
  - 20 CN24TV - Mercoledì 30 Giugno 2021. Nuova ordinanza di Spirli: lavoro nei campi vietato nelle ore più calde. <http://www.cn24tv.it/news/224578/nuova-ordinanza-di-spirli-lavoro-nei-campi-vietato-nelle-ore-piu-calde.html;>
  - 21 Il Messaggero. Domenica 27 Giugno 2021. Vietato lavoro nei campi in Puglia nelle ore calde. [https://www.ilmessaggero.it/italia/caldo\\_allerta\\_italia\\_40\\_gradi\\_sud\\_temporali\\_grandine\\_previsioni\\_meteo-6047946.html;](https://www.ilmessaggero.it/italia/caldo_allerta_italia_40_gradi_sud_temporali_grandine_previsioni_meteo-6047946.html;)
  - 22 Il Messaggero - Sabato 26 Giugno 2021. Bracciante morto per il caldo, ordinanza in Puglia: vietato il lavoro nei campi nelle ore torride. [https://www.ilmessaggero.it/italia/bracciante\\_morto\\_brindisi\\_puglia\\_ordinanza\\_camara\\_fantamadi\\_chi\\_era\\_ultime\\_notizie\\_news-6046206.html;](https://www.ilmessaggero.it/italia/bracciante_morto_brindisi_puglia_ordinanza_camara_fantamadi_chi_era_ultime_notizie_news-6046206.html;)
  - 23 Il Messaggero - Martedì 22 Giugno 2021. Caldo record, in Puglia il sindaco di Nardò vieta il lavoro nei campi dalle 12.30 alle 16. [https://www.ilmessaggero.it/italia/caldo\\_record\\_sindaco\\_vieta\\_lavoro\\_campi\\_ultime\\_notizie-6037766.html;](https://www.ilmessaggero.it/italia/caldo_record_sindaco_vieta_lavoro_campi_ultime_notizie-6037766.html;)
  - 24 La Gazzetta del Mezzogiorno - Martedì 22 Giugno 2021. Nardò, fa troppo caldo: il sindaco vieta lavoro nei campi tra le 12.30 e le 16. <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/lecce/1310055/nardo-fa-troppo-caldo-il-sindaco-vieta-lavoro-nei-campi-tra-le-12-30-e-le-16.html;>
  - 25 TGR Puglia. Martedì 22 Giugno 2021. Caldo, stop al lavoro nei campi nelle ore più calde. <https://www.rainews.it/tgr/puglia/articoli/2021/06/pug-lavoro-nei-campi-stop-a-nardo-per-caldo-ee8a1c8e-9298-4519-bd0d-8a5ba8376de3.html;>
  - 26 Corriere Nazionale - Venerdì 18 Giugno 2021. Workclimate valuta lavoro

- ed esposizione al caldo. <https://www.corrierenazionale.it/2021/06/18/workclimate-valuta-lavoro-ed-esposizione-al-caldo/>;
- 27 **Quotidiano Sicurezza** - Giovedì 27 Maggio 2021. Paf, prototipo di piattaforma previsionale allerta caldo lavoro outdoor. <https://www.quotidianosicurezza.it/sicurezza-sul-lavoro/prevenzione/piattaforma-paf-workclimate-lavoro-outdoor.htm>;
- 28 **Il Sole 24 Ore** - Martedì 14 Luglio 2020. Il valzer delle mascherine: ecco dove sono obbligatorie e dove no dal 15 luglio. <https://www.ilsole24ore.com/art/il-valzer-mascherine-ecco-dove-e-obbligatoria-e-dove-no-15-luglio-ADg8bGe>;
- 29 **MARCO MORABITO**. Nota Stampa del CNR - 22 mag 2022. Prima e precoce ondata di calore del 2022. Quali ripercussioni e strategie per contrastare gli effetti del caldo in ambito occupazionale sulla base del progetto Workclimate. Fonte, Istituto per la bioeconomia (CNR-IBE). <https://www.cnr.it/it/news/11128/prima-e-precoce-onda-di-calore-del-2022-quali-ripercussioni-e-strategie-per-contrastare-gli-effetti-del-caldo-in-ambito-occupazionale-sulla-base-del-progetto-workclimate>;
- 30 **MARCO MORABITO**. Nota Stampa CNR del 20/06/2021. Esposizione occupazionale al caldo. Il prototipo Workclimate (Cnr e Inail) segnala le prime situazioni critiche. <https://www.cnr.it/it/nota-stampa/n-10391/esposizione-occupazionale-al-caldo-il-prototipo-workclimate-cnr-e-inail-segnala-le-prime-situazioni-critiche>;
- 31 Riferimento sul sito della Global Heat Health Information Network (GHHIN) (Network internazionale che raggruppa scienziati, professionisti e responsabili politici focalizzato sul miglioramento della capacità di proteggere le popolazioni dai rischi per la salute in seguito all'esposizione a temperature elevate a causa del cambiamento climatico). <https://ghhin.org/resources/workclimate/>;
- 32 **NEWS** del CNR-IBE del 04/08/2020. Indagine nazionale sul rischio da caldo per i lavoratori. <https://www.cnr.it/it/news/9589/indagine-nazionale-sul-rischio-da-caldo-per-i-lavoratori>. Una News simile è stata pubblicata come NEWS anche sul sito del CNR-IBE il 04/08/2020 (<https://www.ibe.cnr.it/blog/2020/08/04/indagine-nazionale-sul-rischio-da-caldo-per-i-lavoratori/>);
- 33 **MARCO MORABITO**. Nota stampa del CNR 09/07/2020 "Come convivere con il caldo nell'era Covid" <https://www.cnr.it/it/nota-stampa/n-9536/come-convivere-con-il-caldo-nell-era-covid>.

# NANOTECNOLOGIE E NUOVI MATERIALI AVANZATI: RISCHI E OPPORTUNITÀ\*

F. BOCCUNI\*, A. MANSI\*

## SOMMARIO

1. Opportunità di sviluppo delle nanotecnologie e dei nuovi materiali avanzati. - 2. L'approccio di *Prevention-through-Design* nell'esposizione lavorativa a nanomateriali. - 3. Le infezioni correlate all'assistenza (ICA). - 4. il contributo dell'Inail con il progetto NanoBioSan.

## 1. Opportunità di sviluppo delle nanotecnologie e dei nuovi materiali avanzati

Negli ultimi anni le nanotecnologie hanno avuto un rapido sviluppo in una vasta gamma di settori dalla farmaceutica alla medicina, dall'energia alle costruzioni, dall'elettronica ai trasporti [1], sfruttando le proprietà innovative e le enormi potenzialità dei materiali alla scala nanometrica (1-100 nm). Infatti, grazie ad una maggiore superficie per unità di volume rispetto allo stesso materiale massivo (cosiddetto "in forma bulk"), i nanomateriali (NM) acquisiscono proprietà chimico-fisiche nuove e migliorate ed una maggiore reattività superficiale [2].

La Commissione Europea (CE) definisce "nanomateriale" un materiale naturale, derivato o fabbricato, costituito da particelle solide isolate o da aggregati/agglomerati, in cui almeno il 50% delle particelle nella distribuzione dimensionale numerica abbia una o più dimensioni esterne inferiori a 100 nm [3]. Più nel dettaglio, con il termine "nanomateriali ingegnerizzati" si intende identificare quei materiali alla nanoscala, intenzionalmente prodotti in laboratorio o a livello industriale, escludendo il particolato ultrafine esistente in natura o proveniente in modo incidentale dalle attività antropiche [4].

Attualmente in ambito internazionale si considerano i NM all'interno del grup-

\* Dipartimento di medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale, Inail

po di materiali più ampio costituito dai cosiddetti “materiali avanzati” (AdMa), a cui è riconosciuto un grande potenziale abilitante in diversi settori come ad es. le energie rinnovabili, la mobilità sostenibile, l’uso efficiente/risparmio delle risorse, la digitalizzazione, l’industria 4.0, la robotica e la manifattura additiva. Gli AdMa sono intesi come materiali razionalmente progettati per avere proprietà nuove o migliorate e/o caratteristiche strutturali mirate o potenziate, con l’obiettivo di raggiungere prestazioni funzionali specifiche e benefici attesi per l’economia, la società e l’ambiente [5].

La CE annovera le nanotecnologie e gli AdMa nelle *Key Enabling Technologies* (KETs) quale indispensabile base tecnologica di tutta una serie di applicazioni produttive che potranno cambiare le nostre vite in futuro, come quelle necessarie per sviluppare tecnologie a bassa emissione di carbonio, migliorare l’efficienza energetica e l’utilizzo delle risorse, arginare il cambiamento climatico o permettere di invecchiare in buona salute” [6]. Gli investimenti in questo settore sono nella maggior parte di natura pubblica, come indicato dalle ingenti risorse previste nel Programma Horizon Europe [7] e nei precedenti programmi quadro, anche se negli ultimi anni sono progressivamente cresciuti anche gli investimenti privati.

## 2. L’approccio di Prevention-through-Design nell’esposizione lavorativa a nanomateriali

La produzione e l’uso diffuso dei NM evidenziano l’interesse sui loro benefici economici e sociali, ma allo stesso tempo, emergono alcune preoccupazioni circa i possibili effetti di questi materiali sull’ambiente e sulla salute umana. Infatti, le stesse proprietà chimico-fisiche e la reattività superficiale che li rendono innovativi e più performanti, possono d’altro canto potenzialmente influenzare la loro tossicità, rappresentando un rischio emergente in particolare per i lavoratori che sono i primi esposti durante l’intero ciclo di vita [8].

Poiché permangono ancora molte incertezze sugli effetti sulla salute dei NM e fintanto che saranno normati limiti di esposizione professionale (OEL) per la valutazione del rischio, le raccomandazioni in ambito di regolamentazione convergono verso l’implementazione di un approccio preventivo [9].

Già dal 2007 il NIOSH statunitense ha lanciato un’iniziativa nazionale denominata “*Prevention-through-Design*” (PtD) con l’obiettivo di prevenire o ridurre infortuni sul lavoro e malattie professionali attraverso l’inclusione di questioni di prevenzione in tutti i progetti che hanno un impatto sui lavoratori. Lo scopo della PtD è quello di promuovere la pratica di anticipare i rischi per la salute associati a nuovi processi, strutture, attrezzature o strumenti e all’organizzazione del lavoro [10]. La PtD può essere inclusa nel concetto di “*Safety and Sustainability by-Design*” che descrive le misure di sicu-

rezza per la prevenzione di incidenti, malattie o danni ambientali che vengono applicate durante la fase di progettazione di una struttura, processo, pratica, materiale o prodotto [11]. Tra l'altro, questi temi sono in linea anche con quanto indicato dall'Agenzia Europea per la Salute e Sicurezza sul Lavoro (EU-OSHA) nel documento strategico 2021-2027 in cui si individuano i tre pilastri su cui sviluppare le azioni future in tema di SSL: anticipare e gestire i rischi emergenti, migliorare la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e la preparazione in caso di potenziali crisi sanitarie future. [12].

La PtD sottolinea l'importanza di utilizzare un approccio precauzionale per prevenire esposizioni in ambiente di lavoro, soprattutto quando le caratteristiche di un fattore di rischio non sono ben note. Per questo motivo, questo approccio può essere applicato con successo anche in ambito di sviluppo e produzione dei NM ingegnerizzati sia a livello di materiale che di processo. I vantaggi dell'integrazione della PtD all'inizio della progettazione dei NM includono: maggiore capacità di incorporare i principi di sicurezza e salute, risparmio sui costi della progettazione delle caratteristiche di sicurezza e salute piuttosto che del loro adeguamento e minore impatto sul progetto pianificato. Anche la PtD si basa sulla strategia della gerarchia dei controlli tradizionale, suddivisa per efficacia decrescente, in:

1. eliminazione, sostituzione o modifica del fattore di rischio;
2. uso di processi ingegneristici per minimizzare o eliminare l'esposizione;
3. attuazione di controlli amministrativi che limitino la quantità o la durata dell'esposizione;
4. uso dei dispositivi di protezione collettiva e/o dei dispositivi di protezione individuale (DPI).

Man mano che le aziende adottano l'approccio di PtD, implementando misure di controllo più in alto nella gerarchia dei controlli, il valore in termini di benefici per le aziende aumenta (Figura 1). Questo miglioramento è correlato a un time-to-market più veloce, un aumento dell'efficienza operativa e una crescita della quota di mercato [13]. Di conseguenza, la possibilità di minimizzare il rischio di infortuni e malattie dei lavoratori può consentire di mitigare i costi ad essi associati e di aumentare i profitti attraverso il miglioramento dei processi e dell'organizzazione del lavoro.

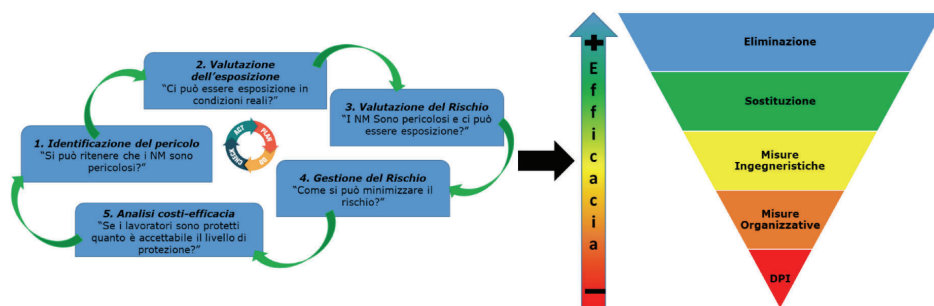


Fig. 2: *Prevention-through-Design* dei nanomateriali per anticipare il rischio emergente

La sfida principale nell’attuazione di questo approccio è raggiungere un buon compromesso tra l’ottimizzazione della strategia di produzione di NM, necessaria per ottenere una resa o caratteristiche di formulazione del materiale desiderate, e l’implementazione del miglior approccio PtD per prevenire e/o eliminare l’esposizione dei lavoratori.

In tale ambito la ricerca Inail è attiva dal 2010 con la pubblicazione del Libro Bianco sull’esposizione a nanomateriali ingegnerizzati e gli effetti sulla salute e sicurezza dei lavoratori”. Tale risultato ha permesso di definire lo stato dell’arte in Italia sul tema delle nanotecnologie e ha costituito il punto di partenza per la discussione sugli impatti di salute e sicurezza del lavoro e sulle prospettive di regolamentazione, cercando il coinvolgimento delle Istituzioni e delle parti sociali [14].

Nel 2013 la Commissione consultiva permanente del Ministero del lavoro nell’ambito delle “Proposte per una strategia nazionale di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali” [15] sottolineava l’importanza del lavoro svolto dal network Inail “NanOSH Italia”, evidenziando la necessità di approfondire le tematiche di salute e sicurezza derivanti dall’utilizzo di NM e predisporre strumenti di ausilio, come linee guida e buone prassi, per gli operatori interessati in materia.

Nell’ottica di rispondere a tali linee di indirizzo, Inail ha finanziato nel 2016 il progetto “Metodologia di analisi dell’esposizione ai nanomateriali ingegnerizzati integrata alle tecniche di *Control Banding* per la gestione del rischio nei luoghi di lavoro (NanoLab)”, coordinato dalla Scuola Normale Superiore di Pisa con il coinvolgimento dell’Istituto Italiano di Tecnologia (IIT), del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), di AIRI e del Dipartimento di medicina del lavoro epidemiologia igiene del lavoro e ambientale (Dimeila) dell’Inail. Il progetto NanoLab ha sviluppato nuovi strumenti per la prevenzione dei rischi e la

gestione della sicurezza dei NM nei laboratori di R&S, sulla base di un approccio precauzionale volto a garantirne lo sviluppo sicuro e responsabile. In particolare le misure di esposizione personali e ambientali nei luoghi di lavoro sono state impiegate per integrare e migliorare l'analisi del rischio per i lavoratori dei laboratori di ricerca che producono, utilizzano o manipolano NM, tramite metodologie di *Control Banding* e strumenti di comunicazione del rischio [16].

La metodologia sviluppata si basa sull'approccio multimetrico per livelli successivi di indagine per caratterizzare l'esposizione dei lavoratori ai nanomateriali ingegnerizzati durante la loro produzione e manipolazione. Tale metodologia si basa sugli standard dell'OCSE [17] e dell'ISO [18], come raccomandato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità [9]. La strategia di misurazione prevede un primo livello, relativo alla raccolta delle informazioni, che viene condotto compilando una scheda tecnica per ciascun processo produttivo/materiale da valutare. La scheda tecnica, basata sugli standard ISO include informazioni e parametri sui NM e sul processo da prendere in considerazione quando si deve condurre un'analisi del rischio nei luoghi di lavoro. La raccolta di informazioni può includere anche una visita preliminare per ottenere informazioni su strutture, attrezzature, sistemi di ventilazione e ricambio dell'aria, processi e fasi di produzione, orari di lavoro, dispositivi di protezione collettiva e individuale. Inoltre, una piccola quantità dei materiali prodotti può essere utilizzata come campione di prova per la messa a punto dei metodi di caratterizzazione in laboratorio. Laddove, sulla base dell'analisi delle informazioni raccolte nel livello 1, non sia possibile escludere il rilascio di NM, viene eseguito il secondo livello di indagine. Questo consiste nella realizzazione di misure e campionamenti durante i processi di lavoro con l'utilizzo di dispositivi real-time portatili e facili da usare, e campionatori *time-integrated* per raccogliere i NM aerodispersi da analizzare successivamente off-line.

Sulla base dei risultati della valutazione dell'esposizione di livello 2, si passa al livello successivo se la differenza di concentrazione risultante tra la produzione e il background è più di tre volte la deviazione standard del background stesso, o quando l'analisi off-line fornisce prove della presenza di nano-oggetti aerodispersi. Lo scopo del Livello 3 è quello di ottenere quante più informazioni possibili sui nano-oggetti aerodispersi nell'ambiente lavorativo al fine di determinare se l'esposizione a nano-oggetti ingegnerizzati è correttamente mitigata o se è necessario implementare ulteriori misure di gestione del rischio. Nel livello 3, tutte le attrezzature appropriate, compresi i campionatori personali ove necessario, e tutte le tecniche disponibili dovrebbero essere utilizzate per fornire una conclusione definitiva in merito alla presenza e quantificazione dei NM nell'ambiente lavorativo. Gli strumenti in tempo reale utilizzati dovrebbero includere l'analisi della mobilità elettrica per misurare le distribuzioni delle dimensioni del numero di particelle di nano-oggetti submicronici, i misuratori di particelle ottici o aerodinamici per misurare anche le distribuzioni delle dimensioni, contatori di parti-

celle a condensazione o a carica diffusa per misurare la concentrazione totale del numero di particelle e l'area superficiale che si deposita nel polmone (solitamente frazione alveolare). Come già evidenziato, questi strumenti in tempo reale devono essere potenziati con analisi off-line chimica, gravimetrica e morfologica. Tale metodologia è stata applicata con successo ad alcuni casi studio nella produzione di nanozeoliti, nanoparticelle di silice, grafene e nanofili [19-23]. Per migliorare le metodologie e gli strumenti di analisi del rischio nei luoghi di lavoro in cui vengono prodotti nuovi NM e sono utilizzate le principali KETs e realizzare un approccio PtD da attuare di pari passo con la progettazione dei processi produttivi innovativi, ampliando il campo di applicazione dei metodi di analisi anche in contesti di ricerca e sviluppo, produzione e utilizzo di nano oggetti, dal 2017 l'Inail ha finanziato e sviluppato in collaborazione con IIT il progetto “*Nano and Key Enabling Technologies within the innovation processes: risk and opportunities in occupational settings by a Prevention-through-Design approach (NanoKey)*”. Nell'ambito di tale ricerca è emerso il tema dei vantaggi forniti dall'uso delle nanotecnologie anche nel campo occupazionale [24-26]. Proprio in questo ambito, al fine di studiare le proprietà innovative che i materiali alla nanoscala possono offrire come opportunità per migliorare la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro attraverso lo sviluppo di nuovi dispositivi e tecnologie, in collaborazione con l'Università di Roma Sapienza, l'Università di Modena e Reggio Emilia, l'Università del Salento e CNR, l'Inail ha finanziato e realizzato i progetti “NanoDisp” e “NanoBioSan” per la sintesi di materiali nanostrutturati con proprietà antimicrobiche per la prevenzione del rischio biologico ed applicazioni in ambiente ospedaliero.

### 3. Le infezioni correlate all'assistenza (ICA)

Le ICA sono la complicanza più frequente e grave in ambito sanitario con un impatto clinico ed economico rilevante sia per il paziente che per la struttura. In Europa, ogni anno, le ICA sono responsabili di circa 16 milioni di giornate aggiuntive di degenza, 37.000 decessi e di ulteriori 110.000 decessi per i quali l'infezione rappresenta una concausa [27]. Queste infezioni possono verificarsi in diversi ambiti assistenziali, tra cui ospedali, ambulatori e residenze sanitarie territoriali. Sono a maggior rischio di contrarre una ICA innanzitutto i pazienti ma queste infezioni possono interessare anche medici, infermieri, assistenti volontari, studenti e tirocinanti. Ad esempio, nel corso della pandemia da Sars-CoV-2, le ricerche e i dati raccolti dall'Inail hanno dimostrato che i lavoratori del settore sanitario sono stati quelli maggiormente esposti a *droplets* infettanti per contatto diretto o indiretto [28]. Al problema delle ICA è inoltre strettamente correlato quello dell'antibiotico-resistenza [29], fenomeno in continuo aumento, con l'Italia al terzo posto tra i Paesi europei che registrano la più alta percentuale di

casi. Negli ultimi decenni, è stata posta una forte attenzione sull'implementazione delle misure di prevenzione e controllo delle ICA considerando che gran parte (35-55%) di queste infezioni è prevenibile.

Alcuni microrganismi responsabili di infezioni severe o focolai epidemici possono sopravvivere sulle superfici inanimate per diverse ore, giorni e, in alcuni casi, anche settimane. È stato infatti ampiamente dimostrato che le superfici sanitarie svolgono un ruolo importante nella diffusione e trasmissione di patogeni [30], in modo particolare quelle più frequentemente toccate (elementi di arredo, apparecchiature sanitarie, pulsantiere, *etc.*) da pazienti e operatori sanitari. Diversi studi, tuttavia, hanno rilevato che meno del 50% di tali superfici risulta adeguatamente pulito e disinfettato dal personale incaricato [31]. Tali evidenze giustificano quindi il crescente interesse verso l'individuazione di nuove misure di prevenzione e mitigazione del rischio infettivo in ambienti ospedalieri e socio assistenziali.

#### 4. Il contributo dell'Inail con il progetto “NanoBioSan”

Nell'ultimo decennio, il settore delle nanotecnologie ha aperto nuovi orizzonti alla ricerca e sviluppo di composti antimicrobici “non tradizionali”, che hanno portato alla produzione di materiali innovativi utilizzati come rivestimenti igienici (*antimicrobial coatings*) o superfici auto-disinfettanti (*self-disinfecting surfaces*). Questi materiali avanzati rientrano a tutti gli effetti tra le *Key Enabling Technologies* (KETs) perché dotati di specifiche proprietà e caratteristiche tali da consentire la realizzazione di prodotti innovativi, competitivi, di elevata qualità e a basso impatto ambientale [6].

Nuovi materiali antimicrobici potrebbero quindi essere utilizzati per contrastare le suddette problematiche anche se, ad oggi, la loro diffusione e commercializzazione risulta ancora piuttosto limitata principalmente per aspetti legati alla dimostrazione della loro effettiva funzionalità e durabilità nel tempo [32]. Infatti, attualmente le principali problematiche da affrontare nella progettazione di materiali antimicrobici sono rappresentate da: (i) stabilità a lungo termine della proprietà antimicrobica; (ii) rischi (eco) tossicologici del composto attivo; (iii) mancanza di protocolli standardizzati per valutare le loro prestazioni in condizioni di reale utilizzo negli ambienti di destinazione finale [33]. Nuovi approcci scientifici potrebbero superare suddette criticità offrendo la possibilità di studiare e applicare nuovi strumenti di prevenzione capaci, non solo di ridurre la contaminazione microbiologica in ambito sanitario, ma anche l'utilizzo di disinfettanti, non privi di rischi per la salute di pazienti ed operatori. A tal riguardo, nell'ambito del progetto “NanoBioSan” (*Materiali NANOstrutturati per la prevenzione del rischio BIOlogico: dalla progettazione alla verifica di applicabilità ed efficacia in ambito SANitario*) realizzato in collaborazione con altri *partners*, l'at-

tività di studio è stata incentrata sullo sviluppo di materiali antimicrobici nanostrutturati per un loro possibile impiego quali dispositivi di protezione collettiva e individuale in ambito sanitario. L'efficacia antimicrobica dei nuovi materiali, rappresentati principalmente da *coatings* a base di nanoparticelle metalliche/composti organici/nanostrutture di grafene in matrici polimeriche, è stata testata sia *in vitro* che *in situ* mediante spruzzatura del *coating* su superfici di arredi e apparecchiature sanitarie [34]. I risultati ottenuti dai saggi *in vitro* hanno dimostrato che i nuovi materiali sono efficaci nei confronti di specie batteriche frequentemente responsabili di ICA quali *Methicillin-Resistant Staphylococcus aureus*, *Pseudomonas aeruginosa*, *Klebsiella pneumoniae*, *Escherichia coli* [35] e di alcuni virus a trasmissione respiratoria e oro-fecale (AdenoVirus-5, Herpes Simplex Virus 1, Coronavirus umano HCov-OC43) in grado di sopravvivere a lungo su superfici inanimate [36].

I risultati conseguiti nell'ambito del progetto "NanoBioSan" hanno contribuito all'avanzamento delle conoscenze in questo settore di ricerca attraverso lo sviluppo di nuovi strumenti di prevenzione tecnicamente avanzati e rispondenti ad elevati standard di sicurezza che possono essere impiegati quali misure di protezione collettiva ed individuale per contrastare il rischio infettivo in ambito sanitario.

## RIASSUNTO

Negli ultimi anni le nanotecnologie e i nuovi materiali avanzati si stanno diffondendo grazie ai loro promettenti benefici per lo sviluppo sociale ed economico. I nanomateriali sono sempre più utilizzati nella nostra vita quotidiana, trovando applicazione in molti settori come il tessile, l'automotive, l'elettronica, l'alimentare, la salute e l'energia. Parallelamente, il numero di lavoratori potenzialmente esposti in tutto il ciclo di vita dei nanomateriali è cresciuto e sono emerse preoccupazioni circa i potenziali effetti sulla salute umana, con particolare attenzione alla salute e sicurezza in ambiente di lavoro. In questo contesto, l'Inail ha proposto un approccio di prevenzione attraverso la progettazione (prevention-through-design, PtD) applicato alla produzione di nuovi materiali nanocompositi, volto a mitigare i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori già nella fase iniziale di sviluppo dei processi e a promuovere l'uso sicuro e sostenibile dei nanomateriali e dei materiali avanzati. La ricerca nel settore di materiali avanzati ha portato allo sviluppo di prodotti innovativi che possono migliorare la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. In particolare, nell'ambito del progetto di ricerca "NanoBioSan", sono stati sviluppati materiali nanostrutturati con proprietà antimicrobiche per un loro possibile impiego quali misure di protezione collettiva ed individuale negli ambienti sanitari. I risultati conseguiti nell'ambito di questo progetto hanno contribuito all'avanzamento delle conoscenze in questo settore di ricerca attraverso lo sviluppo di nuovi strumenti di prevenzione tec-

nicamente avanzati rispondenti ad elevati standard di sicurezza che possono essere impiegati per contrastare il rischio infettivo negli ambienti sanitari.

## SUMMARY

In the last years nanotechnologies and new advanced materials are spreading up thanks to their promising benefits for social and economic development. Nanomaterials are increasingly used in our daily life, finding application in many sectors such as textile, automotive, electronic, food, health and energy. In parallel, the number of workers potentially exposed in all nanomaterials life cycle has increased with concerns about the potential effects on human health, with particular focus on health and safety at the workplace. Within this context, a prevention-through-design (PtD) approach has been proposed by Inail to be applied during the design and production of novel nano-composite materials, aimed to mitigate health and safety risks for workers at the early stage of the production process and to promote the safe and sustainable use of nano- and advanced materials. The research in the field of advanced materials has led to the development of innovative products that can improve health and safety in the workplace. In particular, under the “NanoBioSan” research project, nanostructured materials with antimicrobial properties have been developed for their possible use as personal and collective protection measures in healthcare settings. The results achieved under this project have contributed to the advancement of knowledge in this field of research through the development of new technically advanced prevention tools responding to high safety standards that can be used to counter the infectious risk in healthcare settings.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

1. VANCE ME, KUIKEN T, VEJERANO EP, et al. *Nanotechnology in the real world: Redeveloping the nanomaterial consumer products inventory*. Beilstein J Nanotechnol 2015; 6: 1769-80.
2. G. OBERDÖRSTER, E. OBERDÖRSTER, AND J. OBERDÖRSTER, “*Review Nanotoxicology : An Emerging Discipline Evolving from Studies of Ultrafine Particles*” Env. Heal. Perspect., vol. 113, no. 7, pp. 823-839, 2005.
3. Commissione Europea. Raccomandazione Della Commissione del 10 giugno 2022 sulla definizione di nanomateriale (2022/C 229/01). Brussels, 2022.
4. International Standard Organization (ISO). Nanotechnologies- Vocabulary

Part 4 - Nanostructured materials (ISO/TS 80004-4:2011). Ginevra, 2011.

5. Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). *Advanced Materials: Working Description*. ENV/CBC/MONO(2022)29. Parigi, 2022.

6. Commissione Europea. *Key enabling technologies policy*. [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/industrial-research-and-innovation/key-enabling-technologies\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/industrial-research-and-innovation/key-enabling-technologies_en) (ultimo accesso 11 aprile 2023)

7. Parlamento Europeo. Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione, e che abroga i regolamenti (UE) n. 1290/2013 e (UE) n. 1291/2013.

8. SCHULTE PA, LESO V, NIANG M et al. *Current state of knowledge on the health effects of engineered nanomaterials in workers: a systematic review of human studies and epidemiological investigations*. *Scand J Work Environ Health* 2019; 45(3): 217-238.

9. Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). *Linee guida per la protezione dei lavoratori dai rischi potenziali dell'esposizione a nanomateriali*. [WHO guidelines on protecting workers from potential risks of manufactured nanomaterials]. 2017. ISBN 978-92-4-155004-8.

10. US NIOSH. *Prevention through Design. Plan for the National Initiative*. DHHS (NIOSH) Publication No. 2011-121. November 2010.

11. SÁNCHEZ JIMÉNEZ A, PUELLES R, PÉREZ-FERNÁNDEZ M, et al. *Safe(r) by design implementation in the nanotechnology industry*, *NanoImpact*, 2020, 20, 100267, <https://doi.org/10.1016/j.impact.2020.100267>

12 Commissione Europea. *Comunicazione Della Commissione Al Parlamento Europeo, Al Consiglio, Al Comitato Economico E Sociale Europeo E Al Comitato Delle Regioni del 28 giugno 2021. Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027. Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione. COM/2021/323 final*

13. US NIOSH. *Protecting the Nanotechnology Workforce: NIOSH Nanotechnology Research and Guidance Strategic Plan, 2013-2016*. 2013.

14. Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Inail).

*Libro Bianco. Esposizione a nanomateriali ingegnerizzati ed effetti sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.* 2010. ISBN 978-88-7484-192-9.

15. Commissione Consultiva Permanente. Proposte per una strategia nazionale di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Documento approvato il 29 maggio 2013. Disponibile al sito <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/salute-e-sicurezza/focus-on/commissione-consultiva-permanente/Documents/Documento29maggio2013-Strategia-nazionale.pdf> (ultimo accesso 11 aprile 2023)

16. Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Inail). *Esposizione a nanomateriali nei luoghi di lavoro. Gestione e comunicazione del rischio.* Ed. Inail, ottobre 2018, ISBN 978-88-7484-128-8.

17. Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). *Harmonized Tiered Approach to Measure and Assess the Potential Exposure to Airborne Emissions of Engineered Nano-Objects and their Agglomerates and Aggregates at Workplaces. Ser. Saf. Manuf. Nanomater.* No.55, vol. 55, no. 55, pp. JT03378848-JT03378848, 2015.

18. International Standard Organization (ISO), 2014. *Nanotechnologies - Occupational risk management applied to engineered nanomaterials - part 2: Use of the control banding approach.* ISO/TS 12901-2, Geneva.

19. BOCCUNI F, FERRANTE R, TOMBOLINI F, et al. *Workers' Exposure to Nano-Objects with Different Dimensionalities in R&D Laboratories: Measurement Strategy and Field Studies.* Int J Mol Sci 2018, 19: 349; doi:10.3390/ijms19020349.

20. BOCCUNI F, FERRANTE R, TOMBOLINI F, et al. *Occupational exposure to graphene and silica nanoparticles: Part I - Workplace measurements and samplings*. Nanotoxicology 2020. doi:10.1080/17435390.2020.1834634

21. TOMBOLINI F, BOCCUNI F, FERRANTE R, et al. *Integrated and Multi-Technique Approach to Characterize Airborne Graphene Flakes in the Workplace Exposure During the Production Phases.* Nanoscale 2020.

22. BELLAGAMBA I, BOCCUNI F, FERRANTE R, et al. *Workers' Exposure Assessment during the Production of Graphene Nanoplatelets in R&D Laboratory.* Nanomaterials 2020; 10: 1520 doi:10.3390/nano1008152

23. FERRANTE, R.; BOCCUNI, F.; TOMBOLINI, F.; NATALE, C.; LEGA, D.; ANTONINI,

- A.; IAVICOLI, S. *Airborne LTA Nanozeolites Characterization during the Manufacturing Process and External Sources Interaction with the Workplace Background*. *Nanomaterials* 2022, 12, 1448. <https://doi.org/10.3390/nano1209144>
24. PAPADOPOULOU, E.L.; BIFFI, G.; SENTHAMIZHAN, A.; MARTÍN GARCÍA, B.; CARZINO, R.; KRAHNE, R.; ATHANASSIOU, A. *Paper Sensors Based on Fluorescence Changes of Carbon Nanodots for Optical Detection of Nanomaterials*. *Sustainability* 2021, 13, 11896. <https://doi.org/10.3390/su132111896>
25. POMILI, T.; GATTO, F.; POMPA, P.P. *A Lateral Flow Device for Point-of-Care Detection of Doxorubicin*. *Biosensors* 2022, 12, 896. <https://doi.org/10.3390/bios12100896>
26. MASTRONARDI, V.; MOGLIANETTI, M.; RAGUSA, E.; ZUNINO, R.; POMPA, P.P. *From a Chemotherapeutic Drug to a High Performance Nanocatalyst: A Fast Colorimetric Test for Cisplatin Detection at ppb Level*. *Biosensors* 2022, 12, 375. <https://doi.org/10.3390/bios12060375>
27. European Centre for Disease Prevention and Control. Antimicrobial resistance in the EU/EEA (EARS-Net) annual epidemiological report 2019. Stockholm: ECDC; 2020. Available at: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/surveillanceantimicrobial-resistance-europe-2019> [last accessed April 2023].
28. IAVICOLI S, BOCCUNI F, BURESTI G, et al. *Risk assessment at work and prevention strategies on COVID-19 in Italy*. *PLoS ONE* 2021;16(3): e0248874.
29. KINNEVEY PM, KEARNEY A, SHORE AC, et al. *Meticillin-susceptible Staphylococcus aureus transmission among healthcare workers, patients and the environment in a large acute hospital under non-outbreak conditions investigated using whole-genome sequencing*. *J Hosp Infect.* 2022; 127: 15-25.
30. WEBER DJ, ANDERSON D, RUTALA WA. *The role of the surface environment in healthcare-associated infections*. *Curr Opin Infect Dis.* 2013; 26 (4): 338-344.
31. THOMAS RE, THOMAS BC, CONLY J, et al. *Cleaning and disinfecting surfaces in hospitals and long-term care facilities for reducing hospital- and facility-acquired bacterial and viral infections: a systematic review*. *J Hosp Infect.* 2022; 122:9-26.
32. MULLER MP, MACDOUGALL C, LIM M, et al. *Antimicrobial Surfaces to Prevent Healthcare-Associated Infections: A Systematic Review*. *J Hosp Infect.* 2016; 92: 7-13.

33. MANSI A, BOCCUNI F, IAVICOLI S. *Nanomaterials as a new opportunity for protecting workers from biological risk. Ind Health.* 2019; 57(6): 668-675. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30814393/>
34. STANZIONE M, BUONOCORE GG, LAVORGNA M, MARCELLONI AM, AMORI I, PROIETTO AR, CHIOMINTO A, PABA E, MANSI A. *Nanostructured Coatings With Antimicrobial Activity To Prevent Pathogen Transmission On High Touch Hospital Setting. In: Nanoinnovation Conference & Exhibition, 21 - 24 settembre 2021, Roma.*
35. MANSI A, PABA E, AMORI I, MARCELLONI AM, PROIETTO AR, CHIOMINTO A, PADUANO S, MARCHESI I, FREZZA G, BORELLA P, STANZIONE M, BUONOCORE GG, LAVORGNA M, AMBROSIO L, IAVICOLI S. *Nuovo approccio metodologico per valutare l'efficacia antibatterica di materiali nanostrutturati da impiegare quale misure di protezione collettiva in ambito sanitario. Journal of Preventive Medicine and Hygiene Special Issue.* 2019; 60(3); Suppl.1:211-12.
36. MARCHESI I, PADUANO S, CERMELLI C, RICCHI F, FREZZA G, VERDOLOTTI L, RECUPIDO F, LAMA G, BUONOCORE GG, STANZIONE M, MANSI A, BARGELLINI A. *Valutazione in vitro dell'efficacia antivirale di coatings antimicrobici nanostrutturati per dispositivi di protezione individuale. Journal of Preventive Medicine and Hygiene.* 2022; 63(2) Suppl.1: 175-176. ISSN 2421-4248.



# LA VALUTAZIONE DEI RISCHI DA RADIAZIONI IONIZZANTI TRA D.LGS. 101/2020 E D.LGS. 81/2008

LAURA ARGENTI\*

## SOMMARIO

1. Introduzione. - 2. Principi di protezione radiologica. - 3. Confronto fra i principi di radioprotezione ed il sistema di prevenzione e protezione degli altri agenti chimici e fisici. - 4. Punti di contatto tra d.lgs. 81/2008 e d.lgs. 101/2020. - 5. Confronto tra le funzioni di Esperto di Radioprotezione e Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP). - 6. Principali figure coinvolte nella gestione del rischio da radiazioni ionizzanti. - 7. Conclusioni.

## 1. Introduzione

I fattori di rischio lavorativo sono presi in considerazione nel d.lgs. 81/2008<sup>1</sup> e s.m.i., che rappresenta la legislazione di riferimento per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro.

Tuttavia, il rischio da radiazioni ionizzanti è attualmente regolato da una normativa speciale, costituita dal d.lgs. 101/2020<sup>2</sup>, che ha applicato la direttiva europea 2013/59/Euratom<sup>3</sup>, ha abrogato la precedente normativa (*in primis* il

\* Inail, Direzione regionale Emilia-Romagna - Consulenza tecnica per la salute e la sicurezza.

1 Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81: "Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro, Attuazione dell'articolo 1 della Legge 3 agosto 2007, n. 123 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro", G.u. n. 101 del 30 aprile 2008, Suppl. Ordin. n. 108.

2 Decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101: "Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordina della normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117", G.u. n. 201 del 12 agosto 2020, Suppl. Ordin. n. 29.

3 Direttiva 2013/59/Euratom del Consiglio, del 5 dicembre 2013, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le Direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom, G.u. dell'Unione Europea legge 17 gennaio 2014, n. 13.

d.lgs. 230/1995<sup>4</sup> per i lavoratori e il d.lgs. 187/2000<sup>5</sup> per i pazienti, con le loro successive modifiche), ed ha riordinato la normativa di settore.

Le radiazioni ionizzanti, in linea teorica, potrebbero trovare una loro ideale collocazione all'interno del titolo VIII del d.lgs. 81/2008, insieme agli altri fattori di rischio di tipo fisico, essendo esse stesse agenti fisici, alla stessa stregua di altre tipologie di radiazioni, quali i campi elettromagnetici, trattati nel capo IV, o le radiazioni ottiche, trattate capo V del titolo VIII del d.lgs. 81/2008. Tuttavia, il legislatore ha mantenuto per le radiazioni ionizzanti una normativa specifica, come si legge nell'art. 180, c. 3 d.lgs. 81/2008: *“La protezione dei lavoratori dalle radiazioni ionizzanti è disciplinata, nel rispetto dei principi di cui al titolo I, dalle disposizioni speciali in materia”*.

Nel caso di sostanze chimiche radioattive, gli eventuali rischi chimici per la sicurezza e per la salute sono valutati in base al d.lgs. 81/2008 (titolo IX), mentre i rischi da radiazioni ionizzanti sono valutati dal d.lgs. 101/2020, come riportato nei seguenti articoli del d.lgs. 81/2008 titolo IX:

- capo I sugli agenti chimici pericolosi, art. 221 c. 2: *“I requisiti individuati dal presente capo si applicano a tutti gli agenti chimici pericolosi che sono presenti sul luogo di lavoro, fatte salve le disposizioni relative agli agenti chimici per i quali valgono provvedimenti di protezione radiologica regolamentati dal decreto legislativo del 17 marzo 1995, n. 230, e successive modificazioni”*. In questo articolo è presente ancora il riferimento alla non più vigente normativa, ma si tratta di un refuso;
- capo II sugli agenti cancerogeni chimici, art. 233, c. 1: *“Fatto salvo quanto previsto per le attività disciplinate dal capo III e per i lavoratori esposti esclusivamente alle radiazioni previste dal trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, le norme del presente titolo si applicano a tutte le attività nelle quali i lavoratori sono o possono essere esposti ad agenti cancerogeni o mutageni a causa della loro attività lavorativa”*.

La scelta di mantenere distinte le normative sui rischi radiologici da quelle di tutti gli altri sottolinea che il sistema di protezione radiologica dei lavoratori ha delle peculiarità sue proprie.

Ciononostante, il legislatore, nell'ambito del sistema di sicurezza globale sui luoghi di lavoro, ha previsto precisi punti di contatto e scambio fra le due normative

4 Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230: *“Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 2006/117/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti, 2009/71/Euratom in materia di sicurezza nucleare degli impianti nucleari e 2011/70/Euratom in materia di gestione sicura del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi derivanti da attività civili”*, G.u. n. 136 del 13 giugno 1995, Suppl. Ordin. n. 74.

5 Decreto legislativo 26 maggio 2000, n. 187, *“Attuazione della direttiva 97/43/Euratom in materia di protezione sanitaria delle persone contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti connesse ad esposizioni mediche”*, G.u. n. 157 del 7 luglio 2000, Suppl. Ordin. n. 105.

(d.lgs. 81/2008 e d.lgs. 101/2020), nel rispetto delle rispettive competenze e attribuzioni delle varie figure coinvolte. Questo era già vero con la precedente normativa, è stato ancor di più sottolineato con l'attuale decreto, e verrà messo in evidenza nei successivi capitoli.

## 2. Principi di protezione radiologica

Il sistema di protezione radiologica attuale si pone i seguenti obiettivi:

- l'eliminazione degli effetti deterministici delle radiazioni ionizzanti;
- la limitazione, a livelli considerati accettabili, della probabilità del verificarsi degli effetti stocastici (cioè probabilistici, come i tumori).

Per realizzare questo, esso si basa sui principi di giustificazione, ottimizzazione e limitazione delle dosi, come stabilito all'art. 1 comma 3 e comma 4, lett. a), b), e c) del d.lgs. 101/2020.

### 2.1 Principio di giustificazione

Il principio di giustificazione è così espresso nell'art. 1, comma 4, lett. a d.lgs. 101/2020: *“Gli atti giuridici che consentono lo svolgimento di una pratica garantiscono che il beneficio per i singoli individui o per la collettività sia prevalente rispetto al detrimento sanitario che essa potrebbe causare. Le determinazioni che introducono o modificano una via di esposizione e le determinazioni per le situazioni di esposizione esistenti e di emergenza devono apportare più benefici che svantaggi”*.

Con questo articolo viene stabilito che le attività che comportino esposizione alle radiazioni ionizzanti devono essere svolte in modo da garantire che il beneficio per gli individui o la collettività sia prevalente rispetto al danno (cioè patologie dovute a questi agenti di rischi), in altre parole le attività devono essere giustificate.

Questo principio trova la sua espressione pratica nella *“Giustificazione delle pratiche”*, prevista all'art. 4 d.lgs. 101/2020, che comprende tutta una serie di obblighi a cui attenersi nell'avviare o mantenere un'attività che comporti un'esposizione alle radiazioni ionizzanti.

### 2.2 Principio di limitazione

Questo principio (definito all'art. 1, comma 4, lett. c del d.lgs. 101/2020) stabilisce che *“nelle situazioni di esposizione pianificata, la somma delle dosi cui è esposto un individuo non può superare i limiti fissati per l'esposizione professionale o del pubblico. Le esposizioni mediche non sono soggette a limitazioni delle dosi”*.

Il principio di limitazione trova il suo fondamento sull'esistenza di valori soglia di esposizione alle radiazioni ionizzanti, necessari per la manifestazione degli effetti deterministici (in genere più gravi). Pertanto, questi effetti possono essere prevenuti non superando questi limiti di dose, in quanto solo al di sopra di questo limite (la dose massima ammissibile del d.m. 6/6/1968) possono manifestarsi.

Come strumento operativo del principio di limitazione, il d.lgs. 101/2020 stabilisce **valori limite**, intesi come soglie in generale da non superare.

Per i **lavoratori** professionalmente esposti alle radiazioni ionizzanti, sono stabilite due fasce di valori limite di dose, in base a quanto stabilito negli artt. 133 e 146, e nell'allegato XXIV. Conseguentemente questi lavoratori sono classificati nel gruppo A, se ricadono nella fascia maggiormente a rischio, o nel gruppo B, se ricadono nella fascia a minor rischio. Ad ogni fascia di esposizione competono diversi obblighi da rispettare, che sono più rigorosi per i lavoratori del gruppo A, e meno per quelli appartenenti al gruppo B.

Anche se qui trattiamo specificamente dei lavoratori, facciamo notare che l'art. 148 stabilisce l'obbligo della limitazione (nonché dell'ottimizzazione) delle dosi e delle esposizioni degli individui della popolazione (che risultano più bassi di quelli dei lavoratori professionalmente esposti), i cui valori limite sono definiti nell'art. 146 comma 7, lett. a) e nell'allegato XXIV.

È fondamentale notare come nella precedente formulazione del d.lgs. 230/1995 era stabilito che le dosi derivanti da **tutte** le attività a rischio radiologico non dovevano superare i valori limite stabiliti per legge, invece con l'attuale decreto viene stabilito che questo è vero solo per le esposizioni pianificate. Inoltre, vi sono una serie di circostanze in cui tale principio non vale, o comunque può essere derogato, e quindi è possibile che si verifichi il superamento dei valori limiti di dose. Riportiamo le principali eccezioni:

- esposizioni mediche, per le quali tuttavia continuano a valere i principi di giustificazione (art. 157) e ottimizzazione (art. 158);
- lavoratori:
  - esposizioni accidentali, di emergenza, e/o durante l'attuazione di misure protettive e di rimedio, come previsto negli artt. 124, 172, e dall'allegato XXIV, paragrafo n. 8, lett. a);
  - esposizioni soggette ad autorizzazione speciale, di cui all'allegato XXII paragrafo 5.

Anche per la limitazione delle esposizioni della popolazione, vi possono essere eccezioni, tra cui:

- l'art. 148 comma 2 prevede che vi possono essere particolari casi per i quali non si applicano i limiti di dose, stabiliti con specifico d.p.c.m.;
- il titolo XV (artt. 198 e 199) tratta di *“Particolari situazioni di esposizione esi-*

stente”, e l'allegato XXXV stabilisce i livelli di riferimento da applicarsi in questi casi.

### 2.3 Principio di ottimizzazione

Il principio di ottimizzazione, definito anche ALARA (As Low As Reasonably Achievable), è così richiamato all'art. 1, comma 4, lettera b del d.lgs. 101/2020: *“la radioprotezione di individui soggetti a esposizione professionale e del pubblico è ottimizzata allo scopo di mantenere al minimo ragionevolmente ottenibile le dosi individuali, la probabilità dell'esposizione e il numero di individui esposti, tenendo conto dello stato delle conoscenze tecniche e dei fattori economici e sociali. L'ottimizzazione della protezione di individui soggetti a esposizione medica è riferita all'entità delle singole dosi, compatibilmente con il fine medico dell'esposizione. Questo principio si applica non solo in termini di dose efficace ma, ove appropriato, anche in termini di dose equivalente, come misura precauzionale destinata a mantenere le incertezze relative al detrimento sanitario al di sotto della soglia per le reazioni tissutali”*.

Pertanto, deve essere evitata qualsiasi esposizione non necessaria e deve essere ridotta ogni esposizione delle persone, per quanto è concretamente ottenibile. L'obiettivo di questo principio è la minimizzazione degli effetti stocastici delle radiazioni ionizzanti. Infatti, con il progredire degli studi epidemiologici, è stato evidenziato che le radiazioni ionizzanti causavano non solo gravi patologie di tipo deterministico (acuto), prevenibili se ci si attesta al di sotto dei valori limite stabiliti per legge, ma anche effetti probabilistici o stocastici, tipicamente forme tumorali, la cui probabilità, ma non gravità, è funzione della dose assorbita<sup>6</sup>. Pertanto, ammettendo l'ipotesi che anche dosi basse e prossime allo zero possono determinare effetti sanitari dannosi, ne discende che è possibile diminuire ma estremamente difficile annullare completamente il rischio, a meno di evitare del tutto l'uso delle radiazioni ionizzanti, perdendone così anche i benefici.

6 a) L. ARGENTI, S. DI STEFANO, 2002: *“Valutazione del rischio cancerogeno da esposizione professionale a radiazioni ionizzanti: l'esperienza della Contarp Emilia-Romagna”*, tratto da dBA2002, Rumore, vibrazioni, microclima, illuminazione, onde elettromagnetiche, valutazione, prevenzione e bonifica, negli ambienti di lavoro, Modena, 25-27 settembre 2002; atti del convegno, pp. 1303-1319; b) L. ARGENTI, S. BUSONERO, S. DI STEFANO, P. LA PEGNA, A. ROSSI, A. ZANARINI, 2013: *“Radiazioni ionizzanti - Considerazioni tecniche sugli aspetti assicurativi e sul riconoscimento dei tumori professionali”*, Linee guida Contarp, Inail; c) L. ARGENTI, S. BUSONERO, S. DI STEFANO, P. LA PEGNA, A. ROSSI, A. ZANARINI, 2013: *“Radiazioni ionizzanti: considerazioni tecniche sugli aspetti assicurativi e sul riconoscimento dei tumori professionali - le nuove linee guida”*, 8° Seminario di aggiornamento dei professionisti Contarp, Dalla valutazione alla gestione del rischio. Strategie per la salute e la sicurezza sul lavoro, Roma, 27-29 novembre 2013, Inail, Atti, pp. 167-171; d) O. NICOLINI, L. ARGENTI, R. FALSAPERLA, P. NATALETTI, A. POLICETTI, P. ZANICHELLI, 2015: *“I fattori di rischio fisici nei luoghi di lavoro”*, Convegno nazionale 30dBA 1985-2015, Trent'anni di prevenzione e protezione dagli agenti fisici, Modena 27 maggio 2015; Atti, pp. 507-529.

Attraverso questo principio vengono di fatto stabiliti gli obiettivi di radioprotezione da osservare nelle varie attività, e con questi gli effettivi valori delle dosi cui sono esposti i lavoratori e le persone del pubblico, di norma assai più modesti dei limiti fissati con il principio di limitazione, che vengono così a rappresentare soltanto un'ulteriore garanzia per gli individui esposti. Infatti, in generale il principio di ottimizzazione delle esposizioni si applica fermo restando il rispetto dei valori limite fissati per legge, in altre parole abbassando ulteriormente l'esposizione al di sotto dei valori limite, con le eccezioni che di seguito saranno approfondite.

Nel nuovo d.lgs. 101/2020, il legislatore ha previsto i seguenti strumenti per l'ottimizzazione delle esposizioni a radiazioni ionizzanti:

- esposizioni pianificate: vincoli di dose, così definiti nell'art. 7 (definizioni): *«vincolo di dose»: vincolo fissato come margine superiore potenziale di una dose individuale, usato per definire la gamma di opzioni considerate nel processo di ottimizzazione per una data sorgente di radiazioni in una situazione di esposizione pianificata*. Tali vincoli sono stabiliti nell'art. 5 del d.lgs. 101/2020, in termini di dosi individuali efficaci o di dosi equivalenti nell'arco di un determinato periodo di tempo. Per le esposizioni professionali (prese in esame nel comma 2 dell'art. 5 d.lgs. 101/20), il vincolo di dose è stabilito dall' esercente o dal datore di lavoro, sotto la supervisione dell'autorità competente che emana l'atto autorizzativo o che ha ricevuto la notifica, e che provvede affinché i vincoli di dose, considerando la somma delle dosi a cui è esposto il medesimo individuo da tutte le pratiche autorizzate, garantiscano il rispetto del limite di dose.
- esposizioni di emergenza ed esposizioni esistenti: livelli di riferimento, così definiti nell'art. 7 (definizioni): *«livello di riferimento»: in una situazione di esposizione di emergenza o in una situazione (da livello di azione) di esposizione esistente, il livello di dose efficace o di dose equivalente o la concentrazione di attività al di sopra del quale non è appropriato consentire le esposizioni, derivanti dalle suddette situazioni di esposizione sebbene non rappresenti un limite di dose*. Tali livelli di riferimento sono stabiliti dall'art. 6.

Ad esempio:

- nell'art. 12 sono stabiliti livelli di riferimento di radon per le abitazioni e luoghi di lavoro, in termini di concentrazioni medie annue di attività di radon, e di dose efficace annua;
- nell'art. 29 è stabilito il livello di riferimento applicabile all'esposizione esterna alle radiazioni gamma emesse da materiali da costruzione in ambienti chiusi, in aggiunta all'esposizione esterna all'aperto.

Di particolare interesse è il fatto che i livelli di riferimento non sempre sono (o

possono essere) inferiori ai valori limite, nei casi di esposizione non pianificata. Già abbiamo detto che, in particolari casi, è possibile derogare ai valori limite, ed in questa sede ricordiamo che è possibile stabilire valori di riferimento superiori ai valori limite.

Per esempio, ricordiamo l'art. 124, che disciplina le esposizioni accidentali o di emergenza. Il comma 4 prevede che i lavoratori e il personale delle squadre speciali di emergenza, in relazione all'attività cui sono adibiti, possono essere suscettibili di incorrere in esposizioni professionali di emergenza, comportanti il rischio di superare anche uno dei limiti di dose stabiliti per i lavoratori esposti; inoltre il comma 5 ricorda che *“ai soggetti di cui al comma 4 non si applicano i limiti di dose efficace e di dose equivalente stabiliti per i lavoratori esposti di cui all'articolo 146”*.

Con queste precisazioni, il comma 6 dello stesso articolo, in situazioni in cui non sia possibile contenere l'esposizione dei suddetti soggetti al di sotto dei limiti stabiliti per i lavoratori esposti, definisce i seguenti *“livelli operativi di riferimento connessi alle esposizioni di emergenza”*, che sono più elevanti dei valori limite normalmente stabiliti per i lavoratori:

- 100 mSv di dose efficace
- 300 mSv di dose equivalente al cristallino
- 1 Sv di dose equivalente alle estremità
- 1 Sv di dose equivalente alla pelle.

Nel comma 7 è stabilito che *“in via eccezionale, soltanto allo scopo di salvare vite umane, impedire gravi effetti sulla salute dovuti alle radiazioni o impedire il verificarsi di una catastrofe, le esposizioni possono superare il valore di 100 mSv di dose efficace da irraggiamento esterno e non possono comunque superare il valore di 500 mSv di dose efficace da irraggiamento esterno”*.

Un significato simile ha il comma 7 dell'art. 172, che, nell'ambito del sistema di gestione delle emergenze in alcune particolari situazioni di particolare gravità, stabilisce che i livelli di riferimento per tali tipologie di esposizioni saranno stabiliti con d.p.c.m. specifico.

### **3. Confronto fra i principi di radioprotezione ed il sistema di prevenzione e protezione degli altri agenti chimici e fisici**

Per una migliore comprensione del sistema di tutela stabilito per le radiazioni ionizzanti, in relazione con quello stabilito per gli altri agenti chimici e fisici, risulta opportuno fare un confronto tra i principi della radioprotezione stabiliti nel d.lgs. 101/2020, descritti nel precedente capitolo, ed i principi previsti dal d.lgs. 81/2008 per gli altri agenti di rischio lavorativo.

Il principio di limitazione delle dosi, fatte salve le peculiarità dovute alle singole fattispecie, conserva la sua piena validità per tutti quei fattori di rischio per i quali si riscontrano effetti nocivi sulla salute umana solo al superamento di una certa soglia (effetti deterministici). Per questi agenti di rischio è prassi comune stabilire valori limite di esposizione, considerati sufficientemente “sicuri” per proteggere dagli effetti nocivi delle fonti di rischio considerate. Difatti, questo sistema di protezione “a soglia” è utilizzato per quasi tutti i fattori di rischio chimici e fisici, e, in genere, ai **valori limite** da non superare si affiancano una o più soglie inferiori, generalmente frazioni del valore limite, detti **valori di azione**, che fanno scattare l’adempimento di determinati obblighi di prevenzione e protezione (analogamente ai gruppi A e B dei lavoratori esposti alle radiazioni ionizzanti).

Di seguito sono presentati alcuni esempi di agenti di rischio (tratti dal d.lgs. 81/2008) per i quali sono stati stabiliti valori limite, e per ognuno sono indicati i relativi articoli di legge:

- rumore (art. 189);
- vibrazioni (art. 201);
- campi elettromagnetici (art. 208 e allegato XXXVI);
- radiazioni ottiche artificiali (art. 215 e allegato XXXVII);
- agenti chimici pericolosi (art. 223 e allegato XXXVIII);
- agenti chimici cancerogeni (art. 235 e allegato XLIII);
- amianto (art. 254 comma 1).

Il principio di limitazione dell’esposizione è in generale stabilito anche per gli agenti cancerogeni diversi dalle radiazioni ionizzanti, come sopra riportato. Per questa tipologia di fattori di rischio, il significato dei valori limite è, analogamente alle radiazioni ionizzanti, quello di eliminazione degli effetti acuti (non cancerogeni), che spesso comunque questi agenti presentano a dosi elevate, e di diminuzione (anche se non totale) del rischio cancerogeno.

Per gli agenti cancerogeni chimici ferve il dibattito sull’opportunità di definire tali sistemi di valori limite e sul significato da dare loro<sup>7</sup>, considerando anche il fatto che molti agenti cancerogeni sono ubiquitari, quindi è presumibilmente incontrarli, a basse concentrazioni, nei comuni ambienti di vita, e, a concentrazioni maggiori, in ambienti professionali, proprio come le radiazioni ionizzanti. Pertanto, è di fondamentale importanza discriminare queste circostanze.

Come già detto, per le radiazioni ionizzanti il **principio di giustificazione** prevede che le attività (nuove o esistenti) che comportano un rischio dovuto

7 L. ATTIAS, M. T. RUSSO, R. DRAISCI, 2021: “DNEL e OEL nell’ambito della Valutazione del rischio: significato, analogie e differenze”, Reach-OSH 2021, Sicurezza Chimica, Individuazione del Pericolo, Valutazione del rischio, Valutazione dell’Esposizione, Misure di Gestione del rischio, Bologna, 1 e 2 dicembre 2021, pp. 35-40.

all'esposizione alle radiazioni ionizzanti debbano essere attentamente valutate e giustificate, ed i vantaggi (economici, sociali o di altro tipo) devono essere messi in relazione con i possibili svantaggi, in termini di detrimento sanitario. Alla luce di questo principio, ci si deve sempre chiedere se, rispetto all'impiego di radiazioni ionizzanti, non siano disponibili forme alternative per la specifica attività che si intende intraprendere che non prevedano questo tipo di rischio. Ad esempio, in base al principio di giustificazione, il potenziale uso delle radiazioni ionizzanti per ricavare energia nucleare deve essere giustificato, rispetto ad altre forme di energia potenzialmente meno rischiose e inquinanti.

Il **principio di ottimizzazione** della radioprotezione, espresso dall'art. 1, comma 4, lettera b del d.lgs. 101/2020 (già citato nel paragrafo 2.3 di questo articolo), ha come obiettivo la minimizzazione del rischio *"tenendo conto dello stato delle conoscenze tecniche e dei fattori economici e sociali"*. La precedente definizione del d.lgs. 230/1995 imponeva di tener conto solo *"dei fattori economici e sociali"*, pertanto la presente definizione ricorda la necessità di tenere conto delle conoscenze tecniche. Principio cardine che è espresso anche nell'art. 2087 del Codice civile: *"L'imprenditore è tenuto ad adottare, nell'esercizio dell'impresa, le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro"*.

Con la formulazione attuale viene di fatto adottato un principio di valutazione costi-benefici, mediante il quale viene confrontato il costo aggiuntivo degli interventi di prevenzione e protezione per ridurre ulteriormente la dose con il valore monetario della conseguente riduzione del detrimento sanitario. Nel caso delle radiazioni ionizzanti il principio ALARA nel tempo ha dato i suoi frutti: con il progredire della tecnologia, i livelli di esposizione alle radiazioni necessarie per le varie applicazioni (ad esempio per la diagnostica e la cura medica) sono notevolmente diminuiti. Inoltre, il sistema di dosimetria dei lavoratori potenzialmente esposti è molto rigoroso; i lavoratori più a rischio (gruppo A) vengono monitorati costantemente già da molti anni, e sono di pari passo migliorate le tecnologie di monitoraggio e di protezione dei lavoratori; invece, per altre tipologie di rischi, solo in questi anni comincia a farsi strada il concetto di misurazione dell'esposizione.

In conseguenza di ciò, attualmente si registrano valori di esposizione dei lavoratori potenzialmente esposti molto più bassi rispetto ai limiti di legge.

Per quel che riguarda gli altri agenti cancerogeni, i **principi di eliminazione e minimizzazione del rischio** sono enunciati nell'art. 235 del d.lgs. 81/2008:

1. *Il datore di lavoro evita o riduce l'utilizzazione di un agente cancerogeno o mutageno sul luogo di lavoro sostituendolo, se tecnicamente possibile, con una sostanza o un preparato o un procedimento meno nocivo.*
2. *Se ciò non è tecnicamente possibile, il datore di lavoro provvede affinché la produzione o l'utilizzazione dell'agente cancerogeno o mutageno avvenga in un sistema chiuso purché tecnicamente possibile.*

3. *Se il ricorso ad un sistema chiuso non è tecnicamente possibile il datore di lavoro provvede affinché il livello di esposizione dei lavoratori sia ridotto al più basso valore tecnicamente possibile. L'esposizione non deve comunque superare il valore limite dell'agente stabilito nell'allegato XLIII.*

Analogamente, per quel che riguarda le attività a rischio di esposizione ad amianto, l'art. 251 del d.lgs. 81/2008 stabilisce che *“l'esposizione dei lavoratori alla polvere proveniente dall'amianto o dai materiali contenenti amianto nel luogo di lavoro deve essere ridotta al minimo e, in ogni caso, al di sotto del valore limite”*.

In questo caso, fermo restando il rispetto dei valori limite, la priorità degli interventi viene data all'**eliminazione del rischio** tramite l'eliminazione dell'agente cancerogeno (art. 235 c. 1 d.lgs. 81/2008); se ciò non è tecnicamente possibile, l'agente cancerogeno deve essere utilizzato in un sistema chiuso. Se neppure quest'intervento è tecnicamente possibile, il datore di lavoro deve mantenere il livello di esposizione dell'agente cancerogeno al livello più basso tecnicamente possibile (più concisamente *“al minimo”*, nel caso dell'amianto), cioè attuare la minimizzazione del rischio. È da notare che in questo caso vige il principio della massima sicurezza tecnicamente ottenibile, per cui l'unico limite posto agli interventi per la sicurezza è la fattibilità tecnologica, e non vi è la previsione di tener conto di altri fattori, quali quelli economici, sociali, ecc. In altre parole, nell'applicazione di questi principi, i costi della sicurezza non dovrebbero essere presi in considerazione.

Tali principi sono più rigorosi rispetto al principio ALARA e di giustificazione (che invece richiedono una valutazione dei costi-benefici), ma molto più difficili da attuare in pratica: difatti, il prescindere completamente da considerazioni economiche potrebbe non fornire elementi importanti per attuare una politica sulla sicurezza basata su criteri ragionevoli e realizzabili, ad esempio per scadenzare nel tempo l'organizzazione degli interventi prioritari da effettuare, in base alle disponibilità economiche. Il dibattito in questo campo è molto ampio, come risulta dalla giurisprudenza in merito, e queste considerazioni non vogliono prestare il fianco ad interpretazioni *“minimaliste”* della sicurezza<sup>8</sup>, ma solo condurre ad una riflessione ragionata sulle possibili strategie da condurre per il miglioramento continuo della gestione del rischio cancerogeno.

Nella seguente tabella si evidenzia il parallelismo tra il sistema di protezione dalle radiazioni ionizzanti e dagli altri agenti cancerogeni, trattati nei capi II e III del titolo IX del d.lgs. 81/2008.

<sup>8</sup> A scongiurare tali tentazioni, si ricorda l'art. 2087 del Codice civile, considerata una norma di chiusura del sistema della sicurezza sul lavoro.

Tabella

*Principi di prevenzione / protezione dalle radiazioni ionizzanti e dagli altri agenti cancerogeni*

Radiazioni ionizzanti	Ottimizzazione della protezione	Minimizzazione del rischio	Agenti cancerogeni
	Giustificazione del rischio	Eliminazione del rischio	

Pertanto, il sistema di prevenzione e protezione stabilito per le radiazioni ionizzanti, pur non essendo del tutto identico a quello degli altri fattori di rischio chimici e fisici del d.lgs. 81/2008, di fatto ha con questo molti punti in comune:

- il principio di limitazione ha validità generale per tutti gli agenti chimici e fisici pericolosi, anche se il significato è lievemente diverso se parliamo di agenti non cancerogeni rispetto a quelli cancerogeni: mentre per i primi ha il significato di tutelare i lavoratori dagli effetti pericolosi eliminando i rischi, per i secondi i rischi non sono del tutto eliminati ma solo ridotti, trattandosi di effetti probabilistici;
- il principio di ottimizzazione e quello di minimizzazione hanno come obiettivo comune quello di diminuire il rischio cancerogeno, tramite la diminuzione dell'esposizione al rischio;
- il principio di giustificazione e quello di eliminazione hanno l'obiettivo di eliminare o evitare il rischio cancerogeno, tramite il ricorso ad altre tecnologie o agenti meno nocivi.

La differenza sostanziale tra le ultime due coppie di principi sta nella priorità degli interventi: mentre nella protezione radiologica vi è una valutazione costi-benefici, per gli altri l'unico discriminante è la tecnologia disponibile.

#### 4. Punti di contatto tra d.lgs. 81/2008 e d.lgs. 101/2020

##### 4.1 *Questioni generali*

Pur lasciando la normativa distinta, il legislatore ha chiaramente evidenziato la volontà di raccordare i due decreti 81/2008 e 101/2020, prevedendo precisi riferimenti nei seguenti articoli.

L'art. 1 comma 4 del d.lgs. 101/2020 prevede che: *“Per quanto non diversamente previsto dal presente decreto si applicano le disposizioni del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81”*.

A contrattare, l'art. 180 comma 3 del d.lgs. 81/2008 (che fa parte del titolo VIII, riguardante gli agenti fisici) puntualizza che: *“La protezione dei lavoratori dalle radiazioni ionizzanti è disciplinata, nel rispetto dei principi di cui al titolo I, dalle disposizioni speciali in materia”*.

Pertanto, pur nella autonomia della legislazione speciale, viene rimarcato che anche le attività concernenti le radiazioni ionizzanti devono comunque rispettare la normativa generale sulla salute e sicurezza sul lavoro, ove applicabile, in particolare il titolo I, che riguarda i *“Principi comuni”* e costituisce la cornice in cui tali disposizioni si inquadrano. Nel titolo I, si ricorda, tra gli altri, l'articolo 15 - Misure generali di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori - che quindi deve trovare accoglimento, anche nelle attività disciplinate dal d.lgs. 101/2020.

L'art. 107 comma 1 del d.lgs. 101/2020 ricorda che: *“Agli effetti delle disposizioni di cui al presente titolo, per lavoratore si intende quello di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81”*.

Molto interessante è l'art. 108 del d.lgs. 101/2020, che, sulla falsariga di quanto previsto all'art. 17 del d.lgs. 81/2008, prevede i seguenti obblighi del datore di lavoro non delegabili:

- comma 1:
  - a) valutazione preventiva di cui all'art. 109
  - b) nomina dell'esperto di radioprotezione
  - c) nomina del medico autorizzato
- comma 2: *“Qualora, fuori dai casi di cui al comma 1, si proceda a delega di funzioni, per la stessa trova applicazione quanto previsto dall'articolo 16 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81”*.

La *“valutazione preventiva”* non è definita, ma, leggendo il resto del decreto, si capisce che si tratta della relazione dell'esperto di radioprotezione, di cui all'art. 109 comma 2.

#### **4.2 Documento di valutazione dei rischi**

Nel d.lgs. 101/2020 viene richiamato più volte il documento di valutazione dei rischi, anche se in alcuni punti è indicato il riferimento all'art. 17, in altri l'articolo 28, comma 2, lettera a, del d.lgs. 81/2008, ma si tratta sempre del medesimo documento. Di seguito sono riassunti i principali rimandi:

- nell'ambito del titolo IV (Sorgenti naturali di radiazioni ionizzanti), capo I (esposizione al radon), sezione II (Esposizione al radon nei luoghi di lavoro):
  - art. 17 comma 2: l'esercente deve elaborare e conservare un documento contenente l'esito delle misurazioni nel quale è riportata la valutazione delle

misure correttive attuabili. Tale documento costituisce parte integrante del documento di valutazione del rischio;

- art. 17 comma 4: qualora la concentrazione media annua di radon resti superiore al livello di riferimento, l'esercente effettua la valutazione delle dosi efficaci annue, avvalendosi dell'esperto di radioprotezione che rilascia apposita relazione, o delle corrispondenti esposizioni integrate annue. Anche se non è specificamente riportato, è ovvio che anche tale relazione fa parte del documento di valutazione del rischio (vedi articolo 109 comma 2);
- art. 17 comma 6: l'esercente effettua le misurazioni della concentrazione media annua di attività di radon in aria avvalendosi dei servizi di dosimetria riconosciuti, che rilasciano una relazione tecnica che costituisce parte integrante del documento di valutazione del rischio;
- nell'ambito del titolo IV, capo II (Pratiche che comportano l'impiego di materiali contenenti radionuclidi di origine naturale):
  - art. 22 comma 8: i risultati delle misurazioni e le relazioni tecniche dell'esperto di radioprotezione costituiscono parte integrante del documento di valutazione del rischio;
- nell'ambito degli obblighi dei datori di lavoro, dirigenti e preposti:
  - art. 109 comma 2: Prima dell'inizio delle pratiche disciplinate dal presente decreto, il datore di lavoro acquisisce e sottoscrive una relazione redatta e firmata dall'esperto di radioprotezione contenente:
    - la descrizione della natura e la valutazione dell'entità dell'esposizione anche al fine della classificazione di radioprotezione dei lavoratori nonché la valutazione dell'impatto radiologico sugli individui della popolazione a seguito dell'esercizio della pratica;
    - le indicazioni di radioprotezione incluse quelle necessarie a ridurre le esposizioni dei lavoratori in tutte le condizioni di lavoro e degli individui della popolazione conformemente al principio di ottimizzazione;
  - art. 109 comma 5: la relazione di cui al comma 2 costituisce il documento di cui all'articolo 28, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, per gli aspetti relativi ai rischi di esposizione alle radiazioni ionizzanti ed è munita di data certa, nel rispetto dell'articolo 28, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Analogamente, vi sono anche riferimenti a specifici obblighi degli esercenti/datori di lavoro di zone classificate che si avvalgono di lavoratori esterni:

- art. 112 comma 1: il datore di lavoro di lavoratori esterni:
  - provvede alla valutazione preventiva che identifica la natura e l'entità del rischio radiologico per i lavoratori esposti avvalendosi dell'esperto di radioprotezione;

- art. 113 comma 3 lett. b): l'esercente la zona classificata è altresì tenuto a:
  - cooperare con il datore di lavoro dei lavoratori esterni o con il lavoratore stesso, se autonomo, all'attuazione delle misure e degli interventi di radio-protezione e di prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, anche al fine di eliminare gli eventuali rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'attività complessiva;
  - integrare il documento di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (rimando al documento di valutazione dei rischi interferenti).

### 4.3 Altri richiami fra le due normative

Oltre a quanto già detto, di seguito sono presentati altri richiami presenti nel d.lgs. 101/2020 che riguardano alcuni punti del d.lgs. 81/2008.

Un punto di integrazione tra le due normative riguarda la sorveglianza sanitaria, soprattutto nel caso (non infrequente) in cui essa sia garantita da due medici diversi, di cui uno (*"autorizzato"*) per le radiazioni ionizzanti ed un altro (*"competente"*) per gli altri agenti di rischio *ex* d.lgs. 81/2008. A tal proposito, l'art. 140 del d.lgs. 101/2020, relativo al documento sanitario personale, prevede che, in caso di esposizione contemporanea a radiazioni ionizzanti e ad altri fattori di rischio, le modalità di tenuta e conservazione del documento sanitario personale sono stabilite dall'allegato XXIII.

Inoltre, l'art. 142 (commi 3 e 4) stabilisce che *"l'Inail inserisce nel registro di cui all'articolo 244, comma 3, del decreto legislativo del 9 aprile 2008, n. 81, i casi di neoplasia di cui al comma 3"*, cioè i casi di neoplasie causate da esposizione professionale alle radiazioni ionizzanti. Il registro di cui all'art. 244 è il registro nazionale dei casi di neoplasia di sospetta origine professionale.

Analogamente sono presenti alcuni punti del d.lgs. 81/2008 che riguardano le radiazioni ionizzanti.

Un interessante richiamo è presente nell'art. 100 (facente parte del titolo IV sui cantieri), che tratta dal Piano di sicurezza e di coordinamento (PSC), che contiene le misure atte a prevenire o ridurre i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, tra i quali l'allegato XI elenca, tra gli altri, i *"Lavori con radiazioni ionizzanti che esigono la designazione di zone controllate o sorvegliate, quali definite dalla vigente normativa in materia di protezione dei lavoratori dalle radiazioni ionizzanti"*.

L'allegato VIII del d.lgs. 81/2008, che riguarda le indicazioni per l'individuazione dei dispositivi di protezione individuale (DPI) a tutela dei lavoratori dai rischi lavorativi, prevede, accanto alle altre tipologie di rischio, quello da radiazioni ionizzanti, in particolare nelle seguenti parti:

- nella prima parte, che costituisce uno schema per l'inventario dei rischi, sono previste anche le radiazioni ionizzanti;

- nella seconda parte, che fornisce un elenco indicativo dei DPI:
  - tra i dispositivi di protezione degli occhi e del viso, ci sono anche: “*Occhiali di protezione contro i raggi X*”;
  - tra i dispositivi di protezione del tronco e dell’addome, ci sono anche: “*Grembiuli di protezione contro i raggi X*”;
  - tra gli indumenti di protezione, sono previsti anche: “Indumenti di protezione contro la contaminazione radioattiva”;
- nella quarta parte, che fornisce indicazioni per la valutazione dei DPI:
  - nella parte che riguarda gli “*Occhiali protettivi e schermi per la protezione del viso*” e tra i rischi da cui proteggere si parla delle “*Sorgenti tecnologiche di radiazioni infrarosse, visibili e ultraviolette, di radiazioni ionizzanti e di radiazioni laser*”;
  - nella parte che riguarda gli “*Indumenti di protezione*”, nei rischi da contaminazioni è trattato il contatto con prodotti radioattivi.

L’aver messo in questo allegato del d.lgs. 81/2008 tutta la parte che riguarda i DPI sottolinea nuovamente il carattere sostanzialmente unitario della valutazione dei rischi, e la necessità della collaborazione tra RSPP ed esperto di radioprotezione anche in materia di DPI.

Un altro richiamo sulle radiazioni è presente nell’allegato XXXIV del d.lgs. 81/2008, che tratta dei requisiti minimi per i posti di lavoro con attrezzature munite di videoterminali (VDT), in cui viene stabilito che: “*Tutte le radiazioni, eccezion fatta per la parte visibile dello spettro elettromagnetico, devono essere ridotte a livelli trascurabili dal punto di vista della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori*”. Occorre rilevare che le attrezzature munite di videoterminali moderne, munite del marchio CE, hanno emissioni di radiazioni ionizzanti trascurabili, per cui non rientrano nell’ambito di applicazione del d.lgs. 101/2020. Invece, per quel che riguarda le eventuali emissioni da parte dei VDT di radiazioni non ionizzanti (cosiddetti campi elettromagnetici), si rimanda al capo IV del titolo VIII del d.lgs. 81/2008.

Infine, si cita il punto 2.1.7 dell’allegato IV del d.lgs. 81/2008: Requisiti dei luoghi di lavoro - Presenza nei luoghi di lavoro di agenti nocivi: “*Le operazioni che presentano pericoli di esplosioni, di incendi, di sviluppo di gas asfissianti o tossici e di irradiazioni nocive devono effettuarsi in locali o luoghi isolati, adeguatamente difesi contro la propagazione dell’elemento nocivo*”. Questa parte (che riprende l’art. 353 del d.p.r. 547/1955, attualmente abrogato) nell’attuale contesto normativo appare pleonastica, dato che è più compiutamente ricompresa nella normativa specifica sulle radiazioni ionizzanti (d.lgs. 101/2020), sulle sostanze chimiche pericolose (titolo IX d.lgs. 81/2008), sulle atmosfere esplosive (titolo XI d.lgs. 81/2008), ecc.

## 5. Confronto tra le funzioni di Esperto di Radioprotezione e Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP)

Per meglio comprendere i rapporti tra le varie figure coinvolte nella protezione dei lavoratori esposti alle radiazioni ionizzanti, si prendono ora in considerazione le funzioni del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) e dell'esperto per la radioprotezione, figure centrali nell'ambito della valutazione dei rischi, rispettivamente per il d.lgs. 81/2008 e per il d.lgs.101/2020.

### 5.1 RSPP

Secondo il d.lgs. 81/2008, l'RSPP è designato dal datore di lavoro, al quale deve rispondere: l'RSPP deve essere in possesso di capacità e di requisiti professionali specifici (art. 32), e la sua funzione è quella di coordinare il Servizio di prevenzione e protezione (art. 2, c. 1 lett. f). Il Servizio di prevenzione e protezione ha come compiti principali (art. 33):

- l'individuazione dei fattori di rischio, la valutazione dei rischi e l'individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro;
- l'elaborazione, per quanto di competenza, delle misure preventive e protettive e dei relativi sistemi di controllo;
- l'elaborazione delle procedure di sicurezza per le varie attività aziendali;
- la proposta dei programmi di informazione e formazione dei lavoratori.

Tuttavia, la responsabilità primaria della valutazione dei rischi e dell'elaborazione del documento relativo è inderogabilmente del datore di lavoro; l'RSPP insieme agli ASPP collaborano con lui nel processo di valutazione dei rischi, ma solo in capo al datore di lavoro sono previste numerose e specifiche sanzioni per la mancata e/o incompleta valutazione dei rischi (art. 55), mentre non è prevista alcuna sanzione nei confronti del RSPP e/o ASPP.

L'art. 34 prevede la possibilità da parte del datore di lavoro di svolgere direttamente i compiti del servizio di prevenzione e protezione dai rischi, e quindi eventualmente anche l'incarico di RSPP, tranne in alcuni casi particolari per gravità di rischio e/o dimensioni, tra cui si fanno notare i seguenti, stabiliti nell'art. 31 comma 6 del d.lgs. 81/2008:

- particolari impianti nucleari;
- impieghi in categoria A;
- installazioni di deposito o di smaltimento di rifiuti radioattivi.

Inoltre, in questi stessi casi, il Servizio di prevenzione e protezione dev'essere obbligatoriamente interno all'azienda.

Trattandosi di lavorazioni particolarmente rischiose, il legislatore ha voluto in questo modo responsabilizzare maggiormente anche il datore di lavoro, ed il servizio di prevenzione e protezione, oltre all'esperto di radioprotezione.

## 5.2 Esperto di Radioprotezione

Alla valutazione dei rischi dovuti alle radiazioni ionizzanti è specificamente chiamato l'esperto di radioprotezione, incaricato dal datore di lavoro (vedi artt. 108 comma 1 e 128 del d.lgs. 101/2020).

Il comma 2 dello stesso articolo prevede che il datore di lavoro può affidare mansioni strettamente esecutive, inerenti la sorveglianza fisica della protezione contro le radiazioni, ad altro personale che lavora presso il medesimo datore di lavoro, scelto d'intesa con l'esperto di radioprotezione e che opera sotto la responsabilità di quest'ultimo.

L'esperto di radioprotezione deve avere una formazione tecnico-scientifica generale e specifica in materia di radioprotezione (secondo l'art. 129 e l'allegato XXI del d.lgs. 101/2020). Di seguito sono riassunti i suoi principali compiti (descritti nell'art. 130 comma 1 d.lgs. 101/2020), che deve adempiere nell'esercizio della sorveglianza fisica per conto del datore di lavoro:

- a. effettua la valutazione di radioprotezione di cui all'articolo 109 e fornisce indicazioni al datore di lavoro sull'attuazione dei relativi compiti;
- b. effettua l'esame e la verifica delle attrezzature, dei dispositivi di protezione e dei mezzi di misura;
- c. effettua la sorveglianza ambientale di radioprotezione;
- d. valuta le dosi e le introduzioni di radionuclidi dei lavoratori;
- e. verifica che il personale operativo impieghi in maniera corretta gli strumenti di misura e svolga le attività delegate secondo le procedure definite;
- f. svolge l'attività di sorveglianza sullo smaltimento dei materiali radioattivi;
- g. assiste, nell'ambito delle proprie competenze, il datore di lavoro nell'espletamento di tutte le pratiche riguardanti la radioprotezione, la gestione dei rifiuti radioattivi, la prevenzione e la gestione di situazioni di emergenza, la definizione dei programmi di formazione e aggiornamento dei lavoratori, l'esame e l'analisi degli infortuni, delle situazioni incidentali e nell'adozione delle azioni di rimedio appropriate, l'individuazione delle condizioni di lavoro delle lavoratrici in stato di gravidanza e in periodo di allattamento.

Inoltre, il comma 10 di questo articolo stabilisce che: *“L'esperto di radioprotezione partecipa alle riunioni previste dall'articolo 35, del decreto legislativo 9 aprile 2008,*

*n. 81, debitamente comunicate dal datore di lavoro, e relaziona in tale occasione in merito ai risultati della sorveglianza fisica relativi all'anno precedente". Anche l'art. 109 comma 10 del d.lgs. 101/2020 (Obblighi dei datori di lavoro, dirigenti e preposti) rimarca che: "I datori di lavoro garantiscono le condizioni per la collaborazione tra l'esperto di radioprotezione e il responsabile del servizio di prevenzione e protezione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nell'ambito delle rispettive competenze. L'esperto di radioprotezione e, ove nominato, il medico autorizzato partecipano alle riunioni periodiche di cui all'articolo 35 del medesimo decreto legislativo".*

Pertanto, pur nell'ambito dell'autonomia professionale e delle specifiche competenze, si ribadisce la necessità di favorire la collaborazione tra l'esperto di radioprotezione ed il servizio di prevenzione e protezione, anche attraverso la sua partecipazione alla riunione periodica di prevenzione e protezione. Rispetto alla precedente versione del d.lgs. 230/1995, è rimarcato che anche il medico autorizzato, e non solo l'esperto di radioprotezione, partecipa alla riunione periodica. A differenza di quanto stabilito nel d.lgs. 81/2008 per l'RSPP, il d.lgs. 101/2020 (art. 128 comma 4) stabilisce che le funzioni di esperto di radioprotezione non possono essere svolte dal datore di lavoro, né dai dirigenti, né dai preposti, né dagli organi di vigilanza.

Tuttavia, l'articolo 114 del d.lgs. 101/2020 stabilisce delle eccezioni, per quello che riguarda i lavoratori autonomi: questo articolo prevede che i lavoratori autonomi che svolgono attività soggette alle disposizioni del presente decreto sono tenuti ad assolvere, ai fini della propria tutela, agli obblighi previsti dal presente decreto, che sono in pratica tutti quelli previsti dal datore di lavoro (a differenza con il d.lgs. 81/2008). Inoltre, il comma 3 prevede che il lavoratore autonomo che svolge attività in qualità di esperto di radioprotezione può provvedere personalmente all'adempimento degli obblighi che lo riguardano direttamente.

A differenza di quanto riportato per l'RSPP, sono in capo all'esperto di radioprotezione precise responsabilità e sono previste dal d.lgs. 101/2020 (art. 143 e 211) specifici provvedimenti sanzionatori a suo carico in caso di inosservanza delle disposizioni in materia.

Quindi, da un lato la normativa ha posto in capo all'esperto di radioprotezione precise responsabilità sanzionate penalmente, ma d'altra parte gli ha assicurato una maggiore autonomia rispetto all'RSPP; anche la previsione che né il datore di lavoro né i dirigenti o i preposti possono svolgere le funzioni di esperto di radioprotezione assicura una maggiore indipendenza ed obiettività nell'esercizio di questa funzione.

### ***5.3 Di chi è la responsabilità della valutazione di radioprotezione?***

In base alla lettura delle previsioni normative sugli obblighi del datore di lavoro

e dell'esperto di radioprotezione, sorge il problema non da poco di capire di chi è la responsabilità della valutazione di radioprotezione.

Ricordiamo che tale valutazione è definita e richiamata in vari articoli, di cui i principali sono: la relazione di cui all'art. 109 comma 2 coincide con la valutazione preventiva di cui si fa riferimento all'art. 108 comma 1, che è la valutazione di radioprotezione di cui all'art. 130 comma 1 lett. a).

L'effettuazione della valutazione di radioprotezione di cui all'articolo 109 è esplicitamente prevista dall'art. 130 comma 1 tra i **compiti dell'esperto di radioprotezione** (come detto nel capitolo 5.2), e, come abbiamo visto, le funzioni di esperto di radioprotezione non possono essere svolte dal datore di lavoro (art. 128 comma 4), tranne alcune eccezioni, e quindi nemmeno la valutazione di radioprotezione.

D'altra parte, l'art. 108 comma 1 stabilisce che la valutazione preventiva (di radioprotezione) è un **obbligo non delegabile del datore di lavoro**.

Infine, l'art. 109 comma 2 stabilisce che il datore di lavoro **acquisisce e sottoscrive una relazione** redatta e firmata dall'esperto di radioprotezione, che poi entra a far parte del documento di valutazione dei rischi (comma 5).

Quindi, da una parte si stabilisce che la valutazione di radioprotezione fa parte dei compiti dell'esperto di radioprotezione (compito che non può essere svolto dal datore di lavoro), da un'altra che si tratta di un obbligo non delegabile del datore di lavoro, e da un'altra ancora che il datore di lavoro la acquisisce dall'esperto di radioprotezione e la sottoscrive (e viene da chiedersi a che titolo la sottoscrive).

Per un possibile confronto, ricordiamo che il vecchio decreto 230/1995 all'art. 61 comma 2 "*Obblighi dei datori di lavoro, dirigenti e preposti*" stabiliva che i datori di lavoro, prima dell'inizio delle attività di cui al comma 1, debbono **acquisire** da un esperto qualificato (attuale esperto di radioprotezione) una relazione scritta contenente le valutazioni e le indicazioni di radioprotezione inerenti alle attività stesse.

Non v'è dubbio che la nuova formulazione ha creato una notevole confusione, mescolando forse impropriamente l'obbligo non delegabile che compete al datore di lavoro de "*la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento di valutazione dei rischi*" (art. 17 d.lgs. 81/2008) con gli obblighi precipui che competono all'esperto di radioprotezione, nel caso delle radiazioni ionizzanti. L'interpretazione più plausibile, in continuità con la normativa previgente e con i compiti previsti per l'esperto di radioprotezione, potrebbe essere la seguente:

- la responsabilità che la valutazione dei rischi da radiazioni ionizzanti sia effettuata (qualora ne ricorrano i presupposti) spetta senza alcun dubbio al datore di lavoro, che quindi si preoccupa di nominare l'esperto di radioprotezione, e di fornirgli tutti gli elementi necessari a tale scopo (art. 109 commi 3 e 4, art. 128 comma 3);

- la responsabilità della stesura in prima persona del documento di valutazione dovrebbe essere in capo all'esperto di radioprotezione (art. 130 comma 1 lett. a);
- il datore di lavoro ha l'obbligo di acquisire tale valutazione e di comprenderla nel documento di valutazione dei rischi generale.

È evidente la necessità di un chiarimento in tal senso.

## **6. Principali figure coinvolte nella gestione del rischio da radiazioni ionizzanti**

In un'ottica globale della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, tutti gli attori coinvolti sono chiamati a collaborare, ognuno nella specificità del proprio ruolo.

In estrema sintesi e senza voler essere esaustivi, si elencano le principali figure coinvolte, a vario titolo, nella protezione dei lavoratori esposti a radiazioni ionizzanti (ed eventualmente ad altri rischi):

- esperto di radioprotezione: deve effettuare la valutazione dei rischi per gli aspetti radioprotezionistici;
- datore di lavoro: deve acquisire la valutazione di radioprotezione, e attuare tutte le prescrizioni dettate dall'esperto di radioprotezione per le radiazioni ionizzanti; inoltre, in collaborazione con RSPP e ASPP, si occupa degli altri aspetti definiti nel d.lgs. 81/2008, che riguardano le radiazioni ionizzanti ma anche, ovviamente, la valutazione di tutti gli altri rischi lavorativi;
- RSPP e ASPP: collaborano con il datore di lavoro nella valutazione dei rischi lavorativi e delle misure di prevenzione e protezione;
- addetti alle emergenze (antincendio, evacuazione e primo soccorso): sono chiamati ad intervenire in caso di emergenza; nel caso di emergenze che riguardano le radiazioni ionizzanti, l'attuale decreto, come detto, prevede specifiche misure per questi lavoratori (vedi artt. 124, 172, titolo XIV, allegato XXIV del d.lgs. 101/2020). Questo aspetto meriterebbe un approfondimento ulteriore, visto che si tratta di lavoratori che potenzialmente possono essere esposti ad un rischio molto elevato;
- RLS (rappresentante dei lavoratori per la sicurezza): figura con importanti funzioni di rappresentanza dei lavoratori;
- medico autorizzato: deve assicurare la sorveglianza sanitaria per le radiazioni ionizzanti;
- medico competente: deve attuare la sorveglianza sanitaria per gli altri rischi;
- lavoratori professionalmente esposti, in particolare quelli professionalmente esposti alle radiazioni ionizzanti: devono prendersi cura della propria salute e di quella dei propri vicini, e seguire le procedure e adottare le misure di pre-

- venzione e protezione previste, sia per le radiazioni ionizzanti che per gli altri rischi;
- esercenti dei vari impianti (vedi per es. artt. 113-115, 176, allegato XI del d.lgs. 101/2020);
  - produttori di sostanze radioattive o generatori di radiazioni ionizzanti (vedi p. es. art. 41 d.lgs. 101/2020).

La collaborazione e integrazione tra tutte queste figure nella gestione dei rischi lavorativi risulta, come già detto, necessaria, in particolare nei seguenti casi (senza ovviamente voler essere esaustivi):

presenza di più rischi concomitanti, tra cui le radiazioni ionizzanti, in particolare per attività particolarmente pericolose (es. art. 31 d.lgs. 81/2008);

presenza di più datori di lavoro per un lavoratore professionalmente esposto a radiazioni ionizzanti, al fine di minimizzare la sua esposizione al rischio e ottimizzare le misure di protezione;

controllo degli accessi e relativa segnaletica per le zone classificate;

formazione e informazione dei lavoratori, sia sulle radiazioni ionizzanti che sugli altri eventuali rischi lavorativi (vedi p. es. art. 110 d.lgs. 101/2020, in collegamento con l'art. 37 d.lgs. 81/2008);

presenza di più medici designati per la sorveglianza sanitaria (autorizzato e competente), nel caso di più rischi;

gestione delle emergenze e del rischio incendio in presenza di sostanze radioattive sia nei confronti dei lavoratori che della popolazione in caso di emergenze (vedi p. es. artt. 124, 148, 172, titolo XV, allegati XXII, XXIV d.lgs. 101/2020);

tutela delle donne in età fertile e dei minori in presenza di radiazioni ionizzanti (collegamento con la valutazione dei rischi per genere e per età prevista nel d.lgs. 81/2008).

## 7. Conclusioni

Pur avendo le radiazioni ionizzanti una specifica legislazione (d.lgs. 101/2020) rispetto agli altri rischi trattati nel d.lgs. 81/2008, vi sono specifici punti di contatto tra le due normative e, nell'ottica della tutela globale del lavoratore, tutte le parti coinvolte sono chiamate a collaborare insieme, ognuno nella specificità del proprio ruolo, primi fra tutti l'RSPP e l'esperto di radioprotezione.

La normativa attuale ha inteso ancora di più rafforzare questi legami, anche se ancora soffre di alcuni punti critici, che necessitano di approfondimento e probabilmente di revisione.

Il sistema di radioprotezione ha molti punti in comune con quello stabilito per gli altri fattori di rischio chimici e fisici, differenziandosene sostanzialmente per i principi di giustificazione e ottimizzazione. Inoltre, la presente normativa,

rispetto a quella precedente, si caratterizza per la presenza di più livelli di intervento, articolati in modo complesso, a seconda dei vari aspetti di possibile esposizione, sia lavorativa che non (ambiente, popolazione).

## RIASSUNTO

Il d.lgs. 81/2008, cosiddetto “*testo unico*” sulla salute e sicurezza sul lavoro, tratta in generale tutti i rischi lavorativi. D’altra parte, il d.lgs. 101/2020 costituisce la normativa speciale sul rischio specifico da radiazioni ionizzanti.

Obiettivo del presente articolo è sviscerare i rapporti esistenti tra queste due normative, con particolare riferimento alla valutazione dei rischi da radiazioni ionizzanti per i lavoratori.

## SUMMARY

Legislative Decree 81/2008, the so-called “*consolidated act*” on health and safety at work, generally deals with all occupational risks. On the other hand, Legislative Decree 101/2020 constitutes the special legislation on the specific risk from ionizing radiation.

The objective of this article is to dissect the relationships between these two regulations, with particular reference to the assessment of the risks from ionizing radiation for workers.

## Parte II



# GIURISPRUDENZA



# GIURISPRUDENZA

**CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO**  
**15 NOVEMBRE 2022, N. 33639**

*PRES. L. TRIA - CONS. REL. F. AMENDOLA*

**Azione di risarcimento danno differenziale nei confronti del datore di lavoro - Liquidazione del dell'indennizzo Inail - No *condicio iuris* - No necessità specifica deduzione del *quantum* preteso in termini differenziali rispetto all'indennizzo Inail - Valida la domanda di risarcimento dell'intero danno**

*“La liquidazione dell'indennizzo a carico dell'Inail non costituisce una *condicio iuris* per la proposizione della domanda risarcitoria nei confronti del datore di lavoro”.*

*“Ai fini dell'accoglimento della domanda di danno differenziale non è necessaria la specifica deduzione del preteso quantum in termini differenziali rispetto all'indennizzo Inail, liquidato o liquidabile. La richiesta del lavoratore di risarcimento dei danni, patrimoniali e non, derivanti dall'inadempimento datoriale, è idonea a fondare un *petitum* rispetto al quale il giudice dovrà applicare il meccanismo legale previsto dal D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 10, pur dove non sia specificata la superiorità del danno civilistico in confronto all'indennizzo, atteso che, rappresentando il differenziale normalmente un *minus* rispetto al danno integrale preteso, non può essere considerata incompleta al punto da essere rigettata una domanda in cui si richieda l'intero danno”.*

## DIRITTO

### RAGIONI DELLA DECISIONE

1. I motivi di ricorso possono essere come di seguito sintetizzati:
  - 1.1 con il primo si denuncia la violazione e la falsa applicazione del d.lgs.n. 38 del 2000, art. 13, e del D.P.R. n. 1124 del 1965, artt. 1 e 3, per avere la Corte territoriale escluso “la possibilità di un’azione diretta nei confronti del datore di lavoro per il ristoro del danno biologico, e comunque dei danni non patrimoniali, conseguenti una malattia psico-somatica, quale è quella per la quale il T. ha agito”;
  - 1.2 col secondo mezzo si denuncia ancora la violazione del d.lgs.n. 38 del 2000, art. 13, unitamente al D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 10, sostenendo diffusamente la legittimazione passiva del datore di lavoro per il risarcimento del danno cd. differenziale;
  - 1.3 il T. motivo denuncia la “violazione e falsa applicazione degli artt. 115 e 116 c.p.c., con riferimento ai testi D. e V.”, criticando la sentenza impugnata per avere escluso “la allegata macchinazione dolosa finalizzata all’emarginazione del lavoratore nel proprio ambiente di lavoro” ed invitando questa Corte a cassare la pronuncia impugnata e rinviare ad altro giudice “che proceda ad una nuova organica e complessiva valutazione dei vari elementi probatori acquisiti”;
  - 1.4 con l’ultimo motivo si denuncia la V.zione dell’art. 2 Cost., e art. 2103 c.c., per avere la sentenza impugnata negato il “diritto del lavoratore ad essere risarcito dei danni tutti non patrimoniali di cui al demansionamento subito”.
- 2 Il primo, il secondo e il quarto motivo, da valutare congiuntamente per la loro reciproca connessione, sono fondati nei sensi espressi dalla motivazione che segue.

Preliminarmente deve essere respinta l’eccezione, sollevata dalla controricorrente, di “inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire in considerazione della mancata impugnazione del capo di sentenza relativo alla mancata allegazione e prova dei danni non patrimoniali asserita-

mente subiti”, atteso che specificamente nel quarto motivo di ricorso si impugna il passo di sentenza di secondo grado che si riferisce alle allegazioni concernenti il danno non patrimoniale e si richiama “l’integrale contenuto del ricorso di primo grado, dal cui complessivo contenuto appaiono chiare le allegazioni spese e le domande complessivamente articolate, ricomprendenti la richiesta di risarcimento dei danni tutti non patrimoniali subiti”.

2.1 In tema di reciproca interferenza delle regole che presiedono il sistema di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali con le azioni di risarcimento del danno promosse dal lavoratore colpito da eventi cagionati dall’espletamento dell’attività lavorativa, sono stati affermati da questa Corte taluni principi che costituiscono oramai *ius receptum* e vanno qui richiamati e ribaditi.

2.1.1 Ai sensi del D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 10, comma 1, l’assicurazione obbligatoria prevista dal decreto citato esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nell’ambito dei rischi coperti dall’assicurazione, con i suoi limiti oggettivi e soggettivi, per cui laddove la copertura assicurativa non interviene per mancanza di presupposti, l’esonero non opera; in tali casi, per il risarcimento dei danni convenzionalmente definiti “complementari”, vigono le regole generali del diritto comune previste in caso di inadempimento contrattuale (principio ribadito da questa Corte, sulla scorta di Corte Cost. n. 356 del 1991, più volte: Cass. n. 1114 del 2002; Cass. n. 16250 del 2003; Cass. n. 8386 del 2006; Cass. n. 10834 del 2010; Cass. n. 9166 del 2017).

2.1.2 L’esonero del datore di lavoro non opera anche quando ricorre il meccanismo previsto dai commi dell’art. 10 citato successivi al primo allorquando venga accertato che i fatti da cui deriva l’infortunio o la malattia “costituiscono reato sotto il profilo dell’elemento soggettivo e oggettivo” (così Corte Cost. n. 102 del 1981), per cui la responsabilità permane “per la parte che eccede le indennità liquidate” dall’Inail ed il risarcimento “è dovuto” dal datore di lavoro. Di qui la nozione di danno *cd. “differenziale”*, inteso come quella parte di risarcimento che eccede l’importo dell’indennizzo coperto dall’assicurazione obbligatoria e che resta a carico del datore di lavoro ove il fatto sia riconducibile ad un reato perseguibile d’ufficio; parallelamente il D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 11, nella ricorrenza del medesimo presupposto, consente all’Inail di agire in regresso nei con-

fronti del datore di lavoro “per le somme pagate a titolo di indennità” (cfr. Cass. n. 9166 del 2017).

- 2.1.3 È escluso “che le prestazioni eventualmente erogate dall’Inail esauriscano di per sé e a priori il ristoro del danno patito dal lavoratore infortunato od ammalato” (principio affermato a partire da Cass. n. 777 del 2015, con molte successive conformi, tra cui: Cass. n. 13689 del 2015; Cass. n. 3074 del 2016; Cass. n. 9112 del 2019).

Con la conseguenza che il lavoratore potrà richiedere al datore di lavoro il risarcimento del danno cd. “differenziale”, allegando in fatto circostanze che possano integrare gli estremi di un reato perseguibile d’ufficio, ed il giudice, accertata in via incidentale autonoma l’illecito di rilievo penale, potrà liquidare la somma dovuta dal datore, detraendo dal complessivo valore monetario del danno civilistico, calcolato secondo i criteri comuni, quanto indennizzabile dall’Inail, con una operazione di scomputo che deve essere effettuata *ex officio* ed anche se l’Istituto non abbia in concreto provveduto all’indennizzo (Cass. n. 9166 del 2017; successive conformi: Cass. n. 13819 del 2017; Cass. n. 20932 del 2018; da ultimo, Cass. n. 22021 del 2022).

- 2.1.4 Il giudice di merito, dopo aver calcolato il danno civilistico, deve procedere alla comparazione di tale danno con l’indennizzo erogato dall’Inail secondo il criterio delle poste omogenee, tenendo presente che detto indennizzo, oltre al danno patrimoniale, ristora unicamente il danno biologico permanente e non gli altri pregiudizi che compongono la nozione pur unitaria di danno non patrimoniale (Cass. n. 1322 del 2015; Cass. n. 20807 del 2016). Pertanto, occorre dapprima distinguere il danno non patrimoniale dal danno patrimoniale, comparando quest’ultimo alla quota Inail rapportata alla retribuzione e alla capacità lavorativa specifica dell’assicurato; successivamente, con riferimento al danno non patrimoniale, dall’importo liquidato a titolo di danno civilistico vanno espunte le voci escluse dalla copertura assicurativa (danno morale e danno biologico temporaneo) per poi detrarre dall’importo così ricavato il valore capitale della sola quota della rendita Inail destinata a ristorare il danno biologico permanente (Cass. n. 9112 del 2019; v. pure Cass. n. 8580 del 2019).

- 2.1.5 Tutti i richiamati principi sono stati confermati anche da Cass. n. 12041

del 2020, la quale ha aggiunto che la disciplina prevista dal D.P.R. n. 1124 del 1965, artt. 10 e 11, deve essere interpretata nel senso che l'accertamento incidentale in sede civile del fatto che costituisce reato, sia nel caso di azione proposta dal lavoratore per la condanna del datore di lavoro al risarcimento del danno cd. differenziale, sia nel caso dell'azione di regresso proposta dall'Inail, deve essere condotto secondo le regole comuni della responsabilità contrattuale, anche in ordine all'elemento soggettivo della colpa ed al nesso causale fra fatto ed evento dannoso.

2.2 Tanto esposto in diritto, la sentenza impugnata deve essere cassata in relazione alle censure proposte con i motivi in esame in quanto erra laddove ritiene la liquidazione dell'indennizzo a carico dell'Inail come condicio iuris per la proposizione della domanda risarcitoria nei confronti del datore di lavoro e, pur ritenendo l'illecito datoriale rappresentato dal demansionamento inflitto al lavoratore, non procede all'accertamento e alla liquidazione dei danni non patrimoniali sulla base dei principi di diritto innanzi richiamati.

2.2.1 Non può neanche essere condiviso il rilievo della Corte di Appello per il quale il ricorso di primo grado introduttivo del giudizio non avrebbe illustrato ed allegato compiutamente i "connotati di specificità del danno alla persona che avrebbero potuto giustificare la richiesta di cd. danno differenziale".

In tale rilievo si scorge l'adesione a rigorose opinioni dottrinali, seguite anche da giurisprudenza di merito, secondo cui la domanda di danno differenziale, ai fini dell'accoglimento, dovrebbe contenere non solo una puntuale e formale qualificazione dei fatti in termini di illiceità penale ma anche la specifica deduzione del preteso quantum in termini differenziali rispetto all'indennizzo Inail, liquidato o liquidabile.

Questa Corte ha, invece, statuito (v., in particolare, Cass. n. 9166/2017 cit.) che, ai fini dell'accertamento del danno differenziale, è sufficiente che siano dedotte in fatto dal lavoratore circostanze che possano integrare gli estremi di un reato perseguibile d'ufficio, sottolineando che anche la V.zione delle regole di cui all'art. 2087 c.c., norma di cautela avente carattere generale, è idonea a concretare la responsabilità penale (Corte Cost. n. 74 del 1981; Cass. n. 1579 del 2000). Spetterà poi al giudice il compito di qualificare giuridicamente i fatti e sussumerli nell'alveo della fattispecie

penalistica, accertando autonomamente ed in via incidentale la sussistenza del reato. Inoltre la richiesta del lavoratore di risarcimento dei danni, patrimoniali e non, derivanti dall'inadempimento datoriale, è idonea a fondare un petitum rispetto al quale il giudice dovrà applicare il meccanismo legale previsto dal D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 10, pur dove non sia specificata la superiorità del danno civilistico in confronto all'indennizzo, atteso che, rappresentando il differenziale normalmente un minus rispetto al danno integrale preteso, non può essere considerata incompleta al punto da essere rigettata una domanda in cui si richieda l'intero danno. In proposito è opportuno rammentare la giurisprudenza di questa Corte che, in materia di azioni di risarcimento del danno, pone in rilievo non la qualificazione formale ma la natura e le caratteristiche del pregiudizio stesso (v. Cass. n. 12236 del 2012). Inoltre è stato affermato più volte che la domanda di risarcimento del danno non patrimoniale è una domanda di carattere onnicomprensivo e che l'unitarietà del diritto al risarcimento e la normale non frazionabilità del giudizio di liquidazione comportano che, quando un soggetto agisca in giudizio per chiedere il risarcimento dei danni a lui cagionati da un dato comportamento del convenuto, la domanda si riferisce a tutte le possibili voci di danno originate da quella condotta; ne consegue che, laddove nell'atto introduttivo siano indicate specifiche voci di danno, a tale specificazione deve darsi valore meramente esemplificativo dei vari profili di pregiudizio dei quali si intenda ottenere il ristoro, a meno che non si possa ragionevolmente ricavarne la volontà di escludere dal petitum le voci non menzionate (Cass. n. 22514 del 2014; Cass. n. 23147 del 2013; Cass. n. 3718 del 2012; Cass. n. 17879 del 2011; Cass. n. 26505 del 2009).

- 2.2.2 Di recente, rispetto ad analoga pronuncia della medesima Corte palermitana, è stata ritenuta "intrinsecamente contraddittoria, date le premesse poste dalla stessa Corte di merito, la successiva affermazione secondo cui mancherebbero nella domanda elementi atti a giustificare la richiesta di danno differenziale, in quanto, se neppure si è ritenuto di esaminare, per la preclusione ritenuta ingiustificatamente esistente, se fosse liquidabile un indennizzo Inail ed a quanto sarebbe ammontato e per quali voci, non si vede come si possa poi argomentare sull'assenza, nei danni lamentati da chi agisce, di tratti idonei a fondare un quantum differenziale, trattandosi di ragionamento astratto rispetto a fattispecie che postula invece un calcolo in concreto del danno civilistico e quindi una detrazione, secondo i parametri propri del settore (criterio delle c.d. poste omogenee: Cass. 2

aprile 2019, n. 9112) delle somme dovute o pagate dall'ente" (in termini: Cass. n. 19182 del 2022).

- 2.3 Una volta sgomberato il campo dalla tesi che "la liquidazione dell'indennizzo a carico dell'Inail configura una vera e propria condicio iuris" preclusiva, appare opportuno al Collegio, per completezza, evidenziare che, pur essendo stato escluso nel giudizio di fatto, in entrambi i gradi di merito della presente controversia, l'esistenza "di una macchinazione dolosa finalizzata all'emarginazione del lavoratore nel proprio ambiente di lavoro", nondimeno ciò non elide affatto la responsabilità del datore di lavoro per i danni alla persona subiti dal lavoratore a causa di un inadempimento degli obblighi datoriali, anche a titolo di mera colpa.
- 2.3.1 Come noto, le nozioni di mobbing, così come quella di straining, hanno natura medico-legale e non rivestono autonoma rilevanza ai fini giuridici; nella sostanza servono soltanto per identificare comportamenti che si pongono in contrasto con l'art. 2087 c.c., e con la normativa in materia di tutela della salute negli ambienti di lavoro (cfr. Cass. n. 3291 del 2016; Cass. n. 32257 del 2019).

Tuttavia, per comodità di sintesi espressiva, in plurime decisioni di questa Corte si ricorre alla definizione di mobbing lavorativo, di cui, però, analiticamente si indicano i tratti individualizzanti: a) una serie di comportamenti di carattere persecutorio - illeciti o anche leciti se considerati singolarmente - che, con intento vessatorio, siano posti in essere contro la vittima in modo miratamente sistematico e prolungato nel tempo, direttamente da parte del datore di lavoro o di un suo preposto o anche da parte di altri dipendenti, sottoposti al potere direttivo dei primi; b) l'evento lesivo della salute, della personalità o della dignità del dipendente; c) il nesso eziologico tra le descritte condotte e il pregiudizio subito dalla vittima nella propria integrità psico-fisica e/o nella propria dignità; d) l'elemento soggettivo, cioè l'intento persecutorio unificante di tutti i comportamenti lesivi (tra le altre: Cass. n. 28858 del 2008; Cass. n. 3785 del 2009; Cass. n. 18927 del 2012; Cass. n. 17698 del 2014; Cass. n. 24029 del 2016; Cass. n. 12437 del 2018; Cass. n. 24883 del 2019; v. anche Corte Cost. n. 359 del 2003).

L'elemento qualificante della fattispecie va ricercato proprio nel soggettivo intento persecutorio che avvince la pluralità delle condotte pregiudizievoli

attuare nei confronti della vittima, a prescindere dalla legittimità o illegittimità dei singoli atti (cfr. Cass. n. 26684 del 2017), “in quanto la concreta connotazione intenzionale colora in senso illecito anche condotte altrimenti astrattamente legittime” (così Cass. n. 16580 del 2022).

- 2.3.2 Anche laddove non si riscontri il carattere della continuità e della pluralità delle azioni vessatorie (Cass. n. 18164 del 2018) o le stesse siano comunque limitate nel numero (Cass. n. 7844 del 2018) può comunque giustificarsi la pretesa risarcitoria *ex art.* 2087 c.c., nel caso in cui si accerti che le condotte datoriali inadempienti risultino comunque produttive di danno all'integrità psico-fisica del lavoratore.

È l'ipotesi qualificata anche in giurisprudenza - con definizione mutuata dalla psicologia - come *straining*: una forma attenuata di mobbing, nella quale non si riscontra la continuità delle azioni vessatorie, in quanto la condotta nociva può realizzarsi anche con una unica azione isolata o, comunque, con più azioni prive di continuità che determinino, con efficienza causale, una situazione di stress lavorativo causa di gravi disturbi psico-somatici o anche psico-fisici o psichici (per tutte, v. Cass. n. 3291 del 2016; più di recente v. Cass. n. 2676 del 2021, che ha, però, escluso il cd. *straining* in presenza di “situazioni di amarezza”, causate dal cambio di posizione lavorativa per processi di riorganizzazione e ristrutturazione che abbiano coinvolto l'intera azienda, nonché Cass. n. 24339 del 2022, che non ha, invece, ravvisato ragioni di responsabilità in un caso di divergenza interpersonale sul luogo di lavoro che non configuri, come tale, una situazione di nocività dell'ambiente lavorativo).

Dal punto di vista processuale, si è più volte precisato che non può considerarsi preclusiva di una valutazione della condotta come *straining* la prospettazione, nel ricorso di primo grado, di tale condotta come mobbing, non sussistendo alcuna novità della questione, trattandosi soltanto di adoperare differenti qualificazioni di tipo medico-legale (in tali sensi le già citate Cass. n. 3291/2016; Cass. n. 7844/2018; Cass. n. 18164/2018).

- 2.3.3 Può aggiungersi che, avuto riguardo ai rischi collegati allo stress lavoro-correlato che il datore di lavoro è tenuto a prevenire, vi è quale parametro normativo, fonte di un obbligo che rappresenta ulteriore specificazione del più generale canone presidiato dall'art. 2087 c.c., l'art. 28 del T.U. n. 81 del 9 aprile 2008, in base al quale è compito del datore di lavoro la valutazione

di “tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell’Accordo Europeo dell’8 ottobre 2004 (..1”. Accordo sottoscritto dalle parti sociali a livello comunitario sullo “stress da lavoro”, definito come uno “stato, che si accompagna a malessere e disfunzioni fisiche, psicologiche o sociali” che, in caso di “esposizione prolungata”, può “causare problemi di salute” (par. 3) e che, pertanto, investe la “responsabilità dei datori di lavoro (...) obbligati per legge a tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori” (par. 5).

- 2.3.4 In questa prospettiva di progressiva rilevanza della dimensione organizzativa quale fattore di rischio per la salute dei lavoratori si alimenta l’obbligazione di sicurezza gravante sul datore di lavoro.

Nei più recenti arresti di questa Corte, si è evidenziato che, al di là delle denominazioni, lungo la falsariga della responsabilità dolosa o anche colposa del datore di lavoro che indebitamente tolleri l’esistenza di una condizione di lavoro lesiva della salute secondo il paradigma di cui all’art. 2087 c.c., è comunque configurabile la responsabilità datoriale a fronte di un mero inadempimento - imputabile anche solo per colpa - che si ponga in nesso causale con un danno alla salute e ciò secondo le regole generali sugli obblighi risarcitori conseguenti a responsabilità contrattuale (artt. 1218 e 1223 c.c.); si resta invece al di fuori della responsabilità ove i pregiudizi derivino dalla qualità intrinsecamente ed inevitabilmente usurante della ordinaria prestazione lavorativa o tutto si riduca a meri disagi o lesioni di interessi privi di qualsiasi consistenza e gravità, come tali non risarcibili (in termini, Cass. n. 15159 del 2019; Cass. n. 16580 del 2022).

- 2.3.5 Pertanto, alla stregua di tutte le argomentazioni esposte, nella controversia che ci occupa, anche dopo che è stata esclusa una “macchinazione dolosa” nei confronti del Sig. T., essendo stato, invece, acclarato che il lavoratore versava “in condizioni di sostanziale inoperosità”, con progressivo “svuotamento” delle mansioni affidate, il giudice del rinvio dovrà accertare se da tale condotta del datore di lavoro, anche se colposa, siano causalmente derivati danni alla persona del lavoratore a contenuto non patrimoniale e provvedere alla loro liquidazione.
3. Accolti i motivi sopra scrutinati, deve, invece, essere dichiarato inammissibile il T. mezzo, in quanto propone chiaramente una diversa valutazione

- delle testimonianze esplicitamente evocate a sostegno della censura, proponendo un sindacato che esorbita dai poteri concessi a questa Corte di legittimità (da ultimo, sempre nel campo del risarcimento dei danni asseritamente subiti a cause di condotte vessatorie e persecutorie patite dal lavoratore, v. Cass. n. 27813 del 2021).
4. Conclusivamente, dichiarato inammissibile il T. motivo di ricorso, vanno accolti il primo, il secondo e il quarto nei sensi espressi dalla presente motivazione, con cassazione della sentenza impugnata in relazione alle censure ritenute fondate e rinvio al giudice indicato in dispositivo che si uniformerà a quanto statuito e provvederà anche alle spese del giudizio di legittimità.

**CORTE DI CASSAZIONE – SEZIONE LAVORO****17 DICEMBRE 2022, N. 37045**

PRES. U. BERRINO - REL. D. CALAFIORE

**Richiesta benefici contributivi ex art. 13, comma, 7, L. n. 257 del 1992, art. 13, comma 7 - Legittimazione passiva solo INPS - Accertamento incidentale della natura professionale della malattia - Documentazione Inail - Natura meramente accertativa - Indennizzabilità Inail della malattia - Presupposto ex lege non necessario**

*L'azione diretta all'accertamento della malattia professionale utile al conseguimento del beneficio previsto dalla L. n. 257 del 1992, art. 13, comma 7, a seguito del rifiuto dell'Inail di riconoscere la malattia e i periodi di esposizione, deve essere proposta nei confronti dell'INPS, che è il soggetto tenuto per legge ad accreditare la maggioranza contributiva e che è dunque esclusivo titolare della legittimazione passiva”.*

*“Il lavoratore che si è vista negata la prestazione dall'INPS in sede amministrativa, potrà chiedere al giudice l'accertamento incidentale della natura professionale della malattia originata dall'esposizione ad amianto; l'attività di documentazione dell'Inail, infatti, riveste natura meramente accertativa rispetto alla pretesa dell'assicurato che è direttamente tutelata dalla legge.”*

*“La L. n. 257 del 1992, art. 13, comma 7, là dove individua, quale presupposto per il riconoscimento del beneficio contributivo, una malattia di cui l'Inail abbia documentato l'origine da esposizione all'amianto, non richiede che la stessa malattia sia indennizzabile”.*

**DIRITTO****CONSIDERATO IN DIRITTO**

Che:

con l'unico motivo di ricorso, il ricorrente deduce l'errata interpretazione della L. n. 257 del 1992, art. 13, comma 7;

in particolare, sostiene che tale disposizione richiama la nozione di malattia professionale e non di una malattia professionale indennizzata in termini economici,

né tale interpretazione diversa da quella testuale si giustificerebbe per ragioni sistematiche; infatti, l'intenzione del legislatore mira ad agevolare la fuoriuscita dal mondo del lavoro di chi abbia contratto una malattia derivante dall'esposizione all'amianto anche se ancora non di entità tale da aver causato danni funzionali al medesimo lavoratore;

del resto, espone il ricorrente, anche la Corte Costituzionale con la sentenza n. 290 del 2010 ha avallato tale interpretazione del comma 7 dell'articolo in commento, rilevandone la natura di "specifico beneficio previdenziale", consistente nel riconoscimento di un peculiare coefficiente di maggiorazione contributiva valido esclusivamente a fini pensionistici per il periodo in cui il lavoratore - ammalatosi - era stato esposto all'agente patogeno;

inoltre, depone in tal senso anche la lettura delle disposizioni contenute nel T.u. n. 1124 del 1965, agli artt. 3 e 74, posto che il primo articolo qualifica come di origine professionale tutti gli infortuni e le malattie contratte nell'esercizio e a causa del lavoro, mentre, per il secondo, è la prestazione economica ad essere collegata ad una certa percentuale di inabilità;

il motivo è fondato:

oggetto del motivo di ricorso è la corretta interpretazione del disposto della L. n. 257 del 1992, art. 13, comma 7, secondo cui: "7. Ai fini del conseguimento delle prestazioni pensionistiche per i lavoratori che abbiano contratto malattie professionali a causa dell'esposizione all'amianto documentate dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail), il numero di settimane coperto da contribuzione obbligatoria relativa a periodi di prestazione lavorativa per il periodo di provata esposizione all'amianto è moltiplicato per il coefficiente di 1,5";

tale disposizione si inserisce nel contesto, da ultimo racchiuse nel d.lgs.n. 252 del 2006, delle misure previdenziali poste a sostegno dei lavoratori che si sono trovati direttamente o indirettamente esposti all'amianto;

e' utile ricordare che la L. n. 257 del 1992 seguì con notevole ritardo alla Direttiva comunitaria n. 477/1983, che imponeva la totale dismissione dell'amianto in tutti i Paesi membri;

in particolare, l'art. 13, della legge fu strutturato con la previsione dei due istituti

del trattamento straordinario di integrazione salariale e del pensionamento anticipato;

al comma 1, in particolare, si concesse di fruire del trattamento straordinario alle imprese del settore "... anche se il requisito occupazionale sia pari a quindici unità per effetto di decremento dell'organico dovuto a pensionamento anticipato", con ciò derogando al limite occupazionale dell'art. 1, comma 1, L. 23 luglio 1991, n. 223 e ciò in ragione del massiccio prepensionamento che avrebbe interessato il settore per effetto delle ulteriori misure;

infatti, il sistema di tutela di cui ai commi successivi si interessa a questo aspetto mediante la previsione della contribuzione figurativa, come emerge anche dall'ultimo articolo della legge, dedicato alla copertura finanziaria;

al lavoratore, inoltre, che abbia contratto malattie professionali a causa dell'esposizione all'amianto l'art. 13 in commento riconosce una specifica agevolazione, posto che per il comma 7, il numero di settimane coperto da contribuzione obbligatoria relativa a periodi, nei quali è stata effettuata la prestazione lavorativa morbigena, è moltiplicato per 1,5;

il meccanismo di accertamento del presupposto sanitario è affidato in via amministrativa all'Inail, soggetto istituzionalmente competente ad accertare la malattia professionale, mentre l'Inps renderà la prestazione che consiste nell'aumento del monte contributivo; dunque, l'azione diretta all'accertamento della malattia professionale utile al conseguimento del beneficio previsto dalla L. n. 257 del 1992, art. 13, comma 7, a seguito del rifiuto dell'Inail di riconoscere la malattia e i periodi di esposizione, deve essere proposta nei confronti dell'INPS, che è il soggetto tenuto per legge ad accreditare la maggiorazione contributiva e che è dunque esclusivo titolare della legittimazione passiva (Cass. 30438 del 2018);

sul piano della tutela giurisdizionale, quindi, non vi è dubbio che il lavoratore che si è vista negata la prestazione dall'INPS in sede amministrativa, potrà chiedere al giudice l'accertamento incidentale della natura professionale della malattia originata dall'esposizione ad amianto; l'attività di documentazione dell'Inail, infatti, riveste natura meramente accertativa rispetto alla pretesa dell'assicurato che è direttamente tutelata dalla legge;

questa Corte, come ricordato dal ricorrente nella memoria depositata in vista dell'adunanza camerale, si è già espressa con un obiter dictum che in questa occa-

sione va invece affermato come principio direttamente applicabile alla fattispecie;

in particolare, la già citata Cass. n. 30438 del 2018, in analogia fattispecie ove risultava convenuto in giudizio solo l'Inail, soggetto non legittimato passivo, rispetto alla richiesta del beneficio contributivo previsto dall'art. 13 cit., comma 7, ha affermato che non può essere condivisa la tesi secondo cui per malattie professionali, qualunque esse siano, documentate dall'Inail, secondo la esplicita definizione della norma in esame, s'intendano solo le malattie professionali che raggiungono il grado indennizzabile;

si è rilevato che il testo della legge non prevede tale requisito, inoltre va considerato l'ulteriore dato di diritto positivo che vede, nel medesimo testo unico, qualificate come malattia professionale le placche pleuriche pur non attribuendosi alle stesse un grado di inabilità indennizzabile;

peraltro, l'esistenza di una malattia professionale non indennizzabile non esclude, ovviamente, già da un punto di vista naturalistico il nesso tra professione espletata e malattia, né che tale nesso venga "documentato" proprio dall'Inail;

ciò può accadere ad esempio ai fini del pagamento dell'indennità per inabilità temporanea; ai fini del calcolo del periodo di comporto; ai fini della valutazione di postumi che discendano da una menomazione complessiva dell'integrità psicofisica che comprende altre patologie già riconosciute dall'Inail e quindi anche ai fini della certificazione dei periodi di provata esposizione all'amianto, onde ottenere la relativa rivalutazione contributiva, come testualmente previsto dalla specifica norma in discorso;

quindi non è sostenibile che l'Inail possa documentare soltanto l'esistenza di malattie professionali indennizzabili anche quando l'oggetto del diritto che discende dall'accertamento della malattia, cui si connette l'interesse del lavoratore alla richiesta, non sia un indennizzo ma un'altra posizione soggettiva, come qui si tratta; in definitiva, va affermato il seguente principio: "la L. n. 257 del 1992, art. 13, comma 7, là dove individua, quale presupposto per il riconoscimento del beneficio contributivo, una malattia di cui l'Inail abbia documentato l'origine da esposizione all'amianto, non richiede che la stessa malattia sia indennizzabile";

poiché la sentenza impugnata non si è attenuta al suddetto principio, la stessa va

cassata e la causa va rinviata alla Corte d'appello di Genova, in diversa composizione, affinché esamini la fattispecie alla luce del principio enunciato; al giudice del rinvio è anche rimessa la regolazione delle spese del presente giudizio.

**CORTE DI CASSAZIONE -SEZIONE LAVORO****10 GENNAIO 2023, N. 375**

PRES. G. RAIMONDI - REL. F. BUFFA

**Azione di regresso Inail - Debito di sicurezza - Sussistenza nei confronti di tutti coloro gravati di specifici obblighi di prevenzione nei confronti dei lavoratori a rischio - Responsabilità committente - Concreta assunzione di una posizione di garanzia - Omissione verifica idoneità tecnico - professionale dell'impresa e dei lavoratori autonomi prescelti - Omesso controllo in ordine all'adozione da parte dell'appaltatore delle misure di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro - Art. 2087 c.c. - Disponibilità ambiente di lavoro - Obbligo di informazione adeguata dei singoli lavoratori e non solo dell'appaltatrice, - Obbligo di cooperazione con l'appaltatore per l'attuazione degli strumenti di protezione e prevenzione dei rischi connessi sia al luogo di lavoro sia all'attività appaltata - Responsabilità solidale anche per titoli diversi - Applicabilità medesimi principi in tema di subappalto**

*“L'azione di regresso è esperibile non solo nei confronti del titolare del rapporto assicurativo, ma anche di chi assume una posizione di garanzia nel luogo di lavoro, e cioè nei confronti di tutti coloro ai quali incombe l'obbligo di tutelare l'incolumità degli occupati al di là della qualifica formale di datore di lavoro, sicché il debito di sicurezza sussiste nei confronti di tutti coloro che in ragione dell'attività svolta siano gravati di specifici obblighi di prevenzione nei confronti dei lavoratori a rischio”.*

*“La responsabilità dell'appaltatore non solo non esclude quella del committente, ma anzi quest'ultima è configurabile quando vi sia stata in concreto assunzione di una posizione di garanzia e comunque, qualora il lavoratore presti la propria attività in esecuzione di un contratto d'appalto, non viene meno se non per i soli rischi specifici delle attività proprie dell'appaltatore o del prestatore d'opera”.*

*“Nell'ambito del contratto di appalto la responsabilità in materia di sicurezza fa capo all'appaltatore, salvo che non vi sia una previsione contrattuale che contenga una deroga a tali principio generale, essendosi il committente riservato i poteri tecnico organizzativi dell'opera da realizzare e nel quale caso risponderà solo il committente”.*

*“In tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, il committente, anche nel caso di subappalto, è titolare di una posizione di garanzia idonea a fondare la sua responsa-*

*bilità per l'infortunio, sia per la scelta dell'impresa sia in caso di omesso controllo dell'adozione, da parte dell'appaltatore, delle misure generali di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, specie nel caso in cui la mancata adozione o l'inadeguatezza delle misure precauzionali sia immediatamente percepibile senza particolari indagini”.*

*“In materia di infortuni sul lavoro, in caso di lavori svolti in esecuzione di un contratto di appalto, sussiste la responsabilità del committente che, pur non ingerendosi nella esecuzione dei lavori, abbia omesso di verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa e dei lavoratori autonomi prescelti in relazione anche alla pericolosità dei lavori affidati, poiché l'obbligo di verifica di cui al d.lgs.9 aprile 2008, n. 81, art. 90, lett. a), non può risolversi nel solo controllo dell'iscrizione dell'appaltatore nel registro delle imprese, che integra un adempimento di carattere amministrativo”.*

*“In tema d'infortuni sul lavoro, l'art. 2087 c.c., espressione del principio del “neminem laedere” per l'imprenditore e il d.lgs.19 settembre 1994, n. 626, art. 7 che disciplina l'affidamento di lavori in appalto all'interno dell'azienda, prevedono l'obbligo per il committente, nella cui disponibilità permane l'ambiente di lavoro, di adottare tutte le misure necessarie a tutelare l'integrità e la salute dei lavoratori, ancorché dipendenti dall'impresa appaltatrice, consistenti nell'informazione adeguata dei singoli lavoratori e non solo dell'appaltatrice, nella predisposizione di tutte le misure necessarie al raggiungimento dello scopo, nella cooperazione con l'appaltatrice per l'attuazione degli strumenti di protezione e prevenzione dei rischi connessi sia al luogo di lavoro sia all'attività appaltata, tanto più se caratterizzata dall'uso di macchinari pericolosi. Pertanto l'omissione di cautele da parte dei lavoratori non è idonea ad escludere il nesso causale rispetto alla condotta colposa del committente che non abbia provveduto all'adozione di tutte le misure di prevenzione rese necessarie dalle condizioni concrete di svolgimento del lavoro, non essendo né imprevedibile né anomala una dimenticanza dei lavoratori nell'adozione di tutte le cautele necessarie, con conseguente esclusione, in tale ipotesi, del cd. rischio elettivo, idoneo ad interrompere il nesso causale ma ravvisabile solo quando l'attività non sia in rapporto con lo svolgimento del lavoro o sia esorbitante dai limiti di esso”.*

*“In tema di infortuni sul lavoro che, quando un danno di cui si chiede il risarcimento è determinato da più soggetti, ciascuno dei quali con la propria condotta contribuisce alla produzione dell'evento dannoso, si configura una responsabilità solidale ai sensi dell'art. 1294 c.c. fra tutti costoro, qualunque sia il titolo per il quale ciascuno di essi è chiamato a rispondere, dal momento che, sia in tema di responsabilità contrattuale che extracontrattuale, se un unico evento dannoso è ricollegabile eziologica-*

*mente a più persone, è sufficiente, ai fini della responsabilità solidale, che tutte le singole azioni od omissioni abbiano concorso in modo efficiente a produrlo, alla luce dei principi che regolano il nesso di causalità ed il concorso di più cause efficienti nella produzione dei danni (patrimoniali e non) da risarcire”.*

*“Nel caso di subappalto l’azione di regresso in discorso è esperibile verso tutti i soggetti - come l’appaltante o il subappaltante - che, chiamati a collaborare a vario titolo nell’assolvimento dell’obbligo di sicurezza in ragione dell’attività svolta, siano gravati di specifici obblighi di prevenzione a beneficio dei lavoratori assoggettati a rischio”.*

*“In caso di subappalto, il subcommittente risponde nei confronti dei terzi in luogo del subappaltatore, ovvero in via solidale con lui, quando - esorbitando dalla mera sorveglianza sull’opera oggetto del contratto al fine di pervenire alla corrispondenza tra quanto pattuito e quanto viene ad eseguirsi - abbia esercitato una concreta ingerenza sull’attività del subappaltatore al punto da ridurlo al ruolo di mero esecutore ovvero agendo in modo tale da comprimerne parzialmente l’autonomia organizzativa, incidendo anche sull’utilizzazione dei relativi mezzi”.*

## **DIRITTO**

### **FATTO E DIRITTO**

Con sentenza del 19/3/19 la Corte d’Appello di Campobasso ha confermato la sentenza del 7/4/17 con la quale il tribunale di Isernia aveva accolto la domanda di regresso proposta dall’Inail nei confronti del datore di lavoro e dei civilmente responsabili dell’infortunio letale occorso il 5.5.97 al lavoratore S.G. (a causa dello smottamento delle pareti di uno scavo fatto nell’esecuzione del lavoro), in relazione al quale infortunio l’Istituto aveva pagato le prestazioni previdenziali in favore della vedova del lavoratore.

Il giudice di merito ha affermato la responsabilità del comune di Frosolone quale committente dei lavori, dei signori B. e M. quali direttori dei lavori del comune, del sig. Z. titolare della ditta appaltatrice dei lavori (e subappaltante), del sig. T. quale responsabile di cantiere della ditta ora richiamata e del sig. Carrera quale subappaltatore e datore di lavoro dell’infortunato; li ha quindi condannati a pagare in solido tra loro a favore dell’Inail la somma di 676.277, oltre interessi. In particolare, la corte territoriale ha affermato: la responsabilità del comune

appaltante in relazione all'ingerenza nei lavori manifestata attraverso i direttori dei lavori dallo stesso nominati; la responsabilità dei signori B. e M. quali direttore dei lavori ed in quanto gli stessi avevano fatto il progetto, erano presenti in cantiere ed avevano dato disposizioni in ordine all'esecuzione dei lavori, avevano verificato la regolarità dei lavori anche per la sicurezza, dando indicazioni in merito allo scavo e ai fini di sicurezza del cantiere; la responsabilità dei sig. Z. e T. che avevano elaborato il piano della sicurezza (che prevedeva specificamente il rischio di smottamento delle pareti dello scavo e che però non era stato attuato) e si erano ingeriti nell'esecuzione dei lavori; la responsabilità del sig. Carriera quale datore di lavoro nonché subappaltatore ed esecutore dei lavori.

Avverso tale sentenza ricorre il comune per tre motivi; B. e M. propongono controricorso e ricorso incidentale per quattro motivi, Z. propone controricorso e ricorso incidentale per due motivi, T. propone controricorso e ricorso incidentale per tre motivi, Carriera è rimasto intimato. Resiste al ricorso

principale ed ai ricorsi incidentali l'Inail,

rispettivamente con due distinti controricorsi. I ricorrenti principale ed incidentali hanno depositato memorie.

Con il primo motivo il comune, ricorrente principale, deduce violazione dell'artt. 9,10 ed il del D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 1916 c.c., art. 442 c.p.c., art. 2055 c.c. e violazione degli artt. 32 e 51 del capitolato speciale dell'appalto (che escludeva da responsabilità del comune), per avere la corte territoriale ritenuto l'automatismo d.lgs.n. 81 del 2008, *ex* art. 26 per la responsabilità del committente al di là della concreta incidenza della condotta.

Il motivo è infondato.

In linea generale, infatti, deve rilevarsi che la responsabilità dell'appaltatore non solo non esclude quella del committente (Sez. 3, Sentenza n. 25758 del 15/11/2013, Rv. 629134 - 01), ma anzi quest'ultima è configurabile quando vi sia stata in concreto assunzione di una posizione di garanzia e comunque, qualora il lavoratore presti la propria attività in esecuzione di un contratto d'appalto, non viene meno se non per i soli rischi specifici delle attività proprie dell'appaltatore o del prestatore d'opera (Sez. 4 penale, Sentenza n. 12348 del 29/01/2008 Ud., dep. 20/03/2008, Rv. 239252 - 01).

Invero, questa Corte ha già ritenuto (Sez. 4 penale, Sentenza n. 7188 del

10/01/2018 Ud., dep. 14/02/2018, Rv. 272221 - 01) che, in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, il committente, anche nel caso di subappalto, è titolare di una posizione di garanzia idonea a fondare la sua responsabilità per l'infortunio, sia per la scelta dell'impresa sia in caso di omesso controllo dell'adozione, da parte dell'appaltatore, delle misure generali di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, specie nel caso in cui la mancata adozione o l'ineadeguatezza delle misure precauzionali sia immediatamente percepibile senza particolari indagini. Si è anche affermato (Sez. 4 penale, Sentenza n. 28728 del 22/09/2020 Ud., dep. 16/10/2020, Rv. 280049 - 01) che, in materia di infortuni sul lavoro, in caso di lavori svolti in esecuzione di un contratto di appalto, sussiste la responsabilità del committente che, pur non ingerendosi nella esecuzione dei lavori, abbia omesso di verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa e dei lavoratori autonomi prescelti in relazione anche alla pericolosità dei lavori affidati, poiché l'obbligo di verifica di cui al d.lgs.9 aprile 2008, n. 81, art. 90, lett. a), non può risolversi nel solo controllo dell'iscrizione dell'appaltatore nel registro delle imprese, che integra un adempimento di carattere amministrativo.

Analoga la posizione delle sezioni civili di questa Corte, che hanno affermato (Sez. 3, Sentenza n. 21694 del 20/10/2011, Rv. 620243 - 01) che, in tema d'infortuni sul lavoro, l'art. 2087 c.c., espressione del principio del "neminem laedere" per l'imprenditore e il d.lgs.19 settembre 1994, n. 626, art. 7 che disciplina l'affidamento di lavori in appalto all'interno dell'azienda, prevedono l'obbligo per il committente, nella cui disponibilità permane l'ambiente di lavoro, di adottare tutte le misure necessarie a tutelare l'integrità e la salute dei lavoratori, ancorché dipendenti dall'impresa appaltatrice, consistenti nell'informazione adeguata dei singoli lavoratori e non solo dell'appaltatrice, nella predisposizione di tutte le misure necessarie al raggiungimento dello scopo, nella cooperazione con l'appaltatrice per l'attuazione degli strumenti di protezione e prevenzione dei rischi connessi sia al luogo di lavoro sia all'attività appaltata, tanto più se caratterizzata dall'uso di macchinari pericolosi. Pertanto l'omissione di cautele da parte dei lavoratori non è idonea ad escludere il nesso causale rispetto alla condotta colposa del committente che non abbia provveduto all'adozione di tutte le misure di prevenzione rese necessarie dalle condizioni concrete di svolgimento del lavoro, non essendo né imprevedibile né anomala una dimenticanza dei lavoratori nell'adozione di tutte le cautele necessarie, con conseguente esclusione, in tale ipotesi, del cd. rischio elettivo, idoneo ad interrompere il nesso causale ma ravvisabile solo quando l'attività non sia in rapporto con lo svolgimento del lavoro o sia esorbitante dai limiti di esso.

Secondo Sez. L, Sentenza n. 11311 del 09/05/2017, Rv. 644232 - 01, e Sez. L, Sentenza n. 17092 del 08/10/2012, Rv. 624403 - 01), poi, l'art. 2087 c.c. che, integrando le disposizioni in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro previste da leggi speciali, impone all'imprenditore l'adozione delle misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore di lavoro, è applicabile anche nei confronti del committente, obbligandolo a provvedere alle misure di sicurezza dei lavoratori, benché da lui non dipendenti, ove egli stesso si sia reso garante della vigilanza relativa alle misure da adottare in concreto, riservandosi i poteri tecnico-organizzativi dell'opera da eseguire.

Nel caso di specie, la sentenza impugnata ha in concreto accertato che, oltre che operare la scelta dell'impresa esecutrice dei lavori, il comune non si era limitato ad un mero controllo della rispondenza dei lavori appaltati al capitolato, ma aveva dettato - tramite i suoi direttori dei lavori - disposizioni specifiche sui lavori e sulla sicurezza, ingerendosi non solo nella determinazione dello svolgimento dei lavori ma anche in materia di sicurezza, con specifiche disposizioni circa l'esecuzione dello scavo, la sua larghezza e profondità.

In relazione a ciò, anche l'assunto difensivo relativo alla carenza di responsabilità dell'ente locale in ragione della sua presunta estraneità al rapporto assicurativo non è condivisibile, in quanto l'azione di regresso è esperibile non solo nei confronti del titolare del rapporto assicurativo, ma anche di chi assume una posizione di garanzia nel luogo di lavoro, e cioè nei confronti di tutti coloro ai quali incombe l'obbligo di tutelare l'incolumità degli occupati al di là della qualifica formale di datore di lavoro, sicché il debito di sicurezza sussiste nei confronti di tutti coloro che in ragione dell'attività svolta siano gravati di specifici obblighi di prevenzione nei confronti dei lavoratori a rischio (Cass. 18/5/2017 n. 12561).

Con il secondo motivo il comune, ricorrente principale, deduce, *ex art. 360 c.p.c.*, comma 1, n. 4, vizio della sentenza impugnata per omessa insufficiente e contraddittoria motivazione sulla responsabilità dell'appaltante.

Il motivo lamenta inammissibilmente un vizio motivazionale ben al di là dei limiti in cui lo stesso è censurabile in sede di legittimità dopo la riforma dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5. Anche a volere inquadrare il vizio dedotto nella norma richiamata dalla parte, il motivo è privo di pregio in quanto la corte territoriale, come evidenziato nel punto precedente, ha reso una motivazione effettiva e non apparente.

Con il terzo motivo si deduce, *ex art.* 360 c.p.c., comma 1, n. 5, violazione dell'art. 2055 c.c., per aver limitato la graduazione delle colpe al previo regresso.

Il motivo è inammissibile se riguardato alla luce della norma *ex n.* 5 richiamata, non essendovi i presupposti applicativi della norma, ed è comunque infondato per quanto si dirà *infra* (in relazione al simile motivo di ricorso, proposto però *ex n.* 3, dai ricorrenti incidentali).

I sig. B. e M. ricorrono incidentalmente per tre motivi.

Con il primo motivo si deduce violazione dell'art. 132 c.p.c., art. 1916 c.c., artt. 10 ed 11 testo unico infortuni, per assenza di motivazione sull'ammissibilità del regresso verso soggetti diversi dal datore, non avendo la corte chiarito se essi erano responsabili in ragione della nomina a direttore dei lavori ovvero perché vi era un obbligo di garanzia della stazione appaltante (da cui erano stati nominati).

Il motivo è infondato in quanto la corte ha reso motivazione logica ed adeguata sul punto, evidenziando diffusamente le ragioni della responsabilità dei ricorrenti incidentali, basata come detto in premessa non solo sulla titolarità formale della carica di direttore dei lavori, ma specificamente sulla concreta ingerenza da parte loro nell'esecuzione dei lavori e nella specifica materia della sicurezza; in altri termini, si tratta di responsabilità propria diretta per assunzione di posizione di garanzia e non di responsabilità indiretta.

Ne' può dubitarsi che sia legittima l'azione in regresso esperita dall'Inail invece della surroga nei confronti dei preposti del committente, avendo chiarito questa corte (Sez. U, Sentenza n. 3288 del 16/04/1997, Rv. 503736 - 01; Sez. L, Sentenza n. 16141 del 18/08/2004, Rv. 575826 - 01) che l'azione, esercitata dall'Inail nei confronti delle "persone civilmente responsabili", per la rivalsa delle prestazioni erogate all'infortunato, nel caso di responsabilità penale accertata nei confronti del datore di lavoro o dei suoi preposti alla direzione dell'azienda o alla sorveglianza dell'attività lavorativa configura - non già un'azione surrogatoria *ex art.* 1916 c.c., che l'Istituto può esercitare, facendo valere in sede ordinaria il diritto al risarcimento del danno spettante all'assicurato, contro il terzo responsabile dell'infortunio che sia esterno al rischio protetto dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro - bensì la speciale azione di regresso spettante ("*jure proprio*") all'Istituto ai sensi del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 10 ed 11 che è esperibile non solo nei confronti del datore di lavoro, ma

anche verso i soggetti responsabili o corresponsabili dell'infortunio a causa della condotta da essi tenuta in attuazione dei loro compiti di preposizione o di meri addetti all'attività lavorativa, giacché essi, pur essendo estranei al rapporto assicurativo, rappresentano organi o strumenti mediante i quali il datore di lavoro ha violato l'obbligo di garantire la sicurezza nel luogo di lavoro, senza che a ciò sia di ostacolo la possibile affermazione della loro responsabilità solidale atteso che l'art. 2055 c.c. consente la diversità dei rispettivi titoli di responsabilità (contrattuale per il datore di lavoro ed extracontrattuale per gli altri). Nel medesimo senso, si è detto (Sez. L, Sentenza n. 8136 del 28/03/2008, Rv. 602521 - 01) che la speciale azione di regresso spettante "jure proprio" all'Inail ai sensi del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 10 ed 11 esperibile nei confronti del datore di lavoro, si estende automaticamente anche verso i soggetti responsabili civili dell'infortunio sul lavoro chiamati in causa dal datore di lavoro medesimo, gravando su di essi un comune obbligo di sicurezza a causa della condotta da essi tenuta ed in relazione al loro concreto ruolo, sicché essi sono direttamente responsabili dell'infortunio e dei conseguenti obblighi patrimoniali nei confronti dell'istituto assicuratore. Tale azione (Sez. L, Sentenza n. 6212 del 07/03/2008, Rv. 602495 - 01) è esperibile anche verso i soggetti responsabili o corresponsabili dell'infortunio a causa della condotta da essi tenuta in attuazione dei loro compiti di preposizione o di meri addetti all'attività lavorativa, a prescindere dal titolo contrattuale e dalla tipologia lavorativa che li lega al datore di lavoro.

Il principio opera anche nel caso di subappalto, posto che (come evidenziato da Sez. L, Sentenza n. 12561 del 18/05/2017, Rv. 644498 - 01) l'azione di regresso in discorso è esperibile verso tutti i soggetti - come l'appaltante o il subappaltante - che, chiamati a collaborare a vario titolo nell'assolvimento dell'obbligo di sicurezza in ragione dell'attività svolta, siano gravati di specifici obblighi di prevenzione a beneficio dei lavoratori assoggettati a rischio.

Con il secondo motivo di ricorso incidentale B. e M. deducono violazione degli artt. 99,101,444 e 445 c.p.c., art. 2729 c.c., art. 654 c.p.p., per avere la corte territoriale posto a fondamento della decisione della responsabilità della parte la sentenza di patteggiamento ed i verbali di sommarie informazioni rese nel corso delle indagini preliminari, trascurando che la sentenza di patteggiamento non ha effetto nei giudizi civili e che le sommarie informazioni non hanno efficacia nel civile a scapito delle prove testimoniali di quel giudizio.

Il motivo viene qui esaminato unitamente ai motivi analoghi presentati - come si dirà infra - dagli altri ricorrenti, ed in particolare il secondo motivo del ricorso

incidentale di Z. ed il terzo motivo del ricorso incidentale di T.: i motivi sono infondati.

Quanto alla rilevanza della sentenza di patteggiamento, questa Corte ha già affermato (Sez. U, Sentenza n. 17289 del 31/07/2006, Rv. 591413 - 01) che la sentenza penale di applicazione della pena *ex art. 444 c.p.p.* costituisce un importante elemento di prova per il giudice di merito il quale, ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità, ed il giudice penale abbia prestato fede a tale ammissione. Pertanto la sentenza di applicazione di pena patteggiata, pur non potendosi configurare come sentenza di condanna, presupponendo pur sempre una ammissione di colpevolezza, esonera la controparte dall'onere della prova.

Si è per altro verso rilevato (Sez. 3, Sentenza n. 20170 del 30/07/2018, Rv. 650182 - 01) che la sentenza penale di patteggiamento, nel giudizio civile di risarcimento e restituzione, non ha efficacia di vincolo né di giudicato e neppure inverte l'onere della prova, costituendo, invece, un indizio utilizzabile solo insieme ad altri indizi se ricorrono i tre requisiti previsti dall'art. 2729 c.c., atteso che una sentenza penale può avere effetti preclusivi o vincolanti in sede civile solo se tali effetti siano previsti dalla legge, mentre nel caso della sentenza penale di patteggiamento esiste, al contrario, una norma espressa che ne proclama l'inefficacia agli effetti civili (art. 444 c.p.p.).

Applicati i detti principi al caso di specie, deve rilevarsi che la corte territoriale nella sentenza impugnata ha attribuito la corretta rilevanza alla sentenza di patteggiamento, pervenendo all'affermazione di responsabilità in considerazione della stessa non in sé ma unitamente alle altre emergenze probatorie, ritenute univoche, derivanti per un verso dagli elementi probatori evincibili dalle indagini preliminari e, per altro verso, dall'istruttoria espletata (documenti e prove orali) nel corso del giudizio di primo grado.

Con il terzo motivo si deduce violazione degli artt. 10 e 11 del testo unico infortuni, art. 2043 c.c., d.lgs.n. 494 del 1996, per avere la corte territoriale attribuito rilevanza ad un ordine di servizio da cui era stata desunta l'ingerenza dei direttori dei lavori, nonostante i fatti si fossero svolti in modo diverso, senza alcun nesso causale con l'infortunio e nonostante l'autonomia dell'appaltatore, e sebbene il direttore dei lavori non avesse in concreto alcun potere di ingerenza.

Il motivo è infondato. Occorre premettere che la responsabilità dei signori B. e

M. è stata affermata dalla corte territoriale quali direttori dei lavori ed in quanto gli stessi avevano fatto il progetto, erano presenti in cantiere, avevano dato disposizioni in ordine all'esecuzione dei lavori, avevano verificato la regolarità dei lavori anche per la sicurezza, dando indicazioni in merito allo scavo e ai fini di sicurezza del cantiere.

In linea generale, quanto poi alla specifica posizione del direttore dei lavori del committente, si è già precisato (Sez. 3 penale, Sentenza n. 19646 del 08/01/2019 Ud., dep. 08/05/2019, Rv. 275746 - 01) che il direttore dei lavori nominato dal committente, pur svolgendo normalmente una attività limitata alla sorveglianza tecnica attinente all'esecuzione del progetto nell'interesse di questi, risponde dell'infortunio subito dal lavoratore qualora gli venga affidato il compito di sovrintendere all'esecuzione dei lavori, con possibilità di impartire ordini alle maestranze in virtù di una particolare clausola inserita nel contratto di appalto o qualora, per fatti concludenti, risulti la sua concreta ingerenza nell'organizzazione del lavoro.

È bene precisare inoltre che l'affermazione della responsabilità del direttore dei lavori si ricollega all'ingerenza in genere nell'organizzazione del lavoro, ciò che implica l'assunzione di una posizione di garanzia, mentre la responsabilità non si ricollega all'essere l'infortunio una specifica conseguenza dell'ingerenza, ossia di uno specifico ordine o disposizione di servizio (la quale fonderebbe invece una responsabilità immediata per l'evento causalmente ricollegato).

In riferimento a caso simile a quello oggetto della presente controversia, Sez. 4 penale, Sentenza n. 49900 del 2019, ha affermato che, in tema di prevenzione degli infortuni, il direttore dei lavori nominato dal committente, pur svolgendo normalmente una attività limitata alla sorveglianza tecnica attinente all'esecuzione del progetto nell'interesse di questi, risponde dell'infortunio subito dal lavoratore qualora gli venga affidato il compito di sovrintendere all'esecuzione dei lavori, con possibilità di impartire ordini alle maestranze in virtù di una particolare clausola inserita nel contratto di appalto o qualora, per fatti concludenti, risulti la sua concreta ingerenza nell'organizzazione del lavoro (nel medesimo senso anche Sez. 3 n. 19646 del 08/01/2019 ud., dep. 08/05/2019, Rv. 275746 - 01).

Nel caso qui in disamina, come ripetuto, la corte territoriale ha accertato la responsabilità dei due direttori dei lavori nominati dal committente in quanto essi hanno ammesso di aver partecipato attivamente alla gestione del cantiere

edile, avendo seguito i lavori di cui verificavano la regolarità anche sotto il profilo della sicurezza, direttamente ingerendosi dell'esecuzione dei lavori e dando specifiche disposizioni sulle modalità di esecuzione dello scavo, ricollegando a ciò l'assunzione di una posizione di garanzia e la specifica responsabilità civile.

Con il quarto motivo di ricorso si deduce violazione degli artt. 1294,2043 e 2055 c.c., per non avere la corte territoriale graduato le colpe dei vari soggetti responsabili.

Il motivo va esaminato unitamente ai motivi analoghi presentati dagli altri ricorrenti, ed in particolare i motivi terzo del ricorso principale e primo del ricorso incidentale T. (per il secondo dei profili ivi evidenziati, come si chiarirà infra): tali motivi sono infondati.

Questa Corte ha infatti già detto (Sez. L, Sentenza n. 8372 del 09/04/2014, Rv. 630460 - 01) in tema di infortuni sul lavoro che, quando un danno di cui si chiede il risarcimento è determinato da più soggetti, ciascuno dei quali con la propria condotta contribuisce alla produzione dell'evento dannoso, si configura una responsabilità solidale ai sensi dell'art. 1294 c.c. fra tutti costoro, qualunque sia il titolo per il quale ciascuno di essi è chiamato a rispondere, dal momento che, sia in tema di responsabilità contrattuale che extracontrattuale, se un unico evento dannoso è ricollegabile eziologicamente a più persone, è sufficiente, ai fini della responsabilità solidale, che tutte le singole azioni od omissioni abbiano concorso in modo efficiente a produrlo, alla luce dei principi che regolano il nesso di causalità ed il concorso di più cause efficienti nella produzione dei danni (patrimoniali e non) da risarcire. Nel medesimo senso, si è osservato (Sez. 3, Sentenza n. 21664 del 08/11/2005, Rv. 584984 - 01) che la persona danneggiata in conseguenza di un fatto illecito imputabile a più persone legate dal vincolo della solidarietà, può pretendere la totalità della prestazione risarcitoria anche nei confronti di una sola delle persone coobbligate, mentre la diversa gravità delle rispettive colpe di costoro e la eventuale diseguale efficienza causale di esse possono avere rilevanza soltanto ai fini della ripartizione interna del peso del risarcimento fra i corresponsabili; conseguentemente il giudice del merito, adito dal danneggiato può e deve pronunciarsi sulla graduazione delle colpe solo se uno dei detti condebitori abbia esercitato l'azione di regresso nei confronti degli altri, atteso che solo nel giudizio di regresso può discutersi della gravità delle rispettive colpe e delle conseguenze da esse derivanti.

Quanto al ricorso incidentale di Z., con il primo motivo si deduce violazione

degli artt. 112 e 115 c.p.c., art. 2734 c.c., per avere la corte territoriale trascurato che i lavori erano stati subappaltati senza alcuna colpa in eligendo né ingerenza nell'esecuzione dei lavori, come confermato dall'assenza di operai del subcommittente nel cantiere, e per avere attribuito una responsabilità indiretta mai allegata dall'istituto.

Occorre premettere che la responsabilità dello Z. deriva secondo la sentenza impugnata dall'essere Z. titolare della ditta appaltatrice dei lavori, ciò che gli imponeva di attivarsi positivamente per organizzare le attività lavorative in modo sicuro, provvedendo ad eliminare il rischio dell'esposizione del lavoratore al pericolo di smottamento: in particolare, la responsabilità si ricollegava alla diretta elaborazione del piano della sicurezza (che prevedeva specificamente il rischio di smottamento delle pareti dello scavo e che però non era stato attuato) e nell'accertata ingerenza nell'esecuzione dei lavori.

Come già anticipato, nell'ambito del contratto di appalto la responsabilità in materia di sicurezza fa capo all'appaltatore, salvo che non vi sia una previsione contrattuale che contenga una deroga a tale principio generale, essendosi il committente riservato i poteri tecnico organizzativi dell'opera da realizzare (nel quale caso risponderà solo il committente) (Cass. 28/10/2009, n. 22818).

Si aggiunge in tema (con Sez. L, Sentenza n. 9065 del 19/04/2006, Rv. 588497 - 01 e Sez. L, Sentenza n. 21540 del 15/10/2007, Rv. 600139 - 01) che, in tema di appalto e una responsabilità del committente nei riguardi dei terzi risulta configurabile allorquando si dimostri che il fatto lesivo sia stato commesso dall'appaltatore in esecuzione di un ordine impartitogli dal direttore dei lavori o da altro rappresentante del committente stesso o quando si versi nella ipotesi di colpa in eligendo, la quale ricorre qualora il compimento dell'opera o del servizio siano stati affidati ad un'impresa appaltatrice priva della capacità e dei mezzi tecnici indispensabili per eseguire la prestazione oggetto del contratto senza che si determinino situazioni di pericolo per i terzi. Tali principi valgono anche in materia di subappalto perché il subcommittente risponde nei confronti dei terzi in luogo del subappaltatore, ovvero in via solidale con lui, quando - esorbitando dalla mera sorveglianza sull'opera oggetto del contratto al fine di pervenire alla corrispondenza tra quanto pattuito e quanto viene ad eseguirsi - abbia esercitato una concreta ingerenza sull'attività del subappaltatore al punto da ridurlo al ruolo di mero esecutore ovvero agendo in modo tale da comprimerne parzialmente l'autonomia organizzativa, incidendo anche sull'utilizzazione dei relativi mezzi. (Nella specie, la S.C. ha rigettato il ricorso proposto dalla subcommitten-

te in ordine all'affermazione della sua corresponsabilità con riferimento ai danni subiti da un lavoratore dipendente della ditta subappaltatrice, alla stregua della corretta valutazione contenuta nella sentenza impugnata circa la sua ingerenza e l'assunzione dell'obbligo di attuazione delle misure di prevenzione relative all'esecuzione dei lavori oggetto del contratto di subappalto).

Per altro verso (Sez. 4 penale, Sentenza n. 12440 del 07/02/2020 Ud., dep. 20/04/2020, Rv. 278749 - 01), il subappaltante è esonerato dagli obblighi di protezione solo nel caso in cui i lavori subappaltati rivestano una completa autonomia, sicché non possa verificarsi alcuna sua ingerenza rispetto ai compiti del subappaltatore.

Nel caso di specie, come evidenziato la responsabilità dell'appaltatore non trovava limite né in quella del committente, né in quella del subappaltatore, cumulandosi invece le relative responsabilità in relazione alla posizione di garanzia assunta congiuntamente da tutti i soggetti della catena produttiva, secondo quando detto per ciascuno di essi nella sentenza impugnata.

Quanto al secondo profilo rilevato nel motivo, la sentenza impugnata ha operato una mera modifica dell'argomentazione invocata dall'appellato per fondare la responsabilità del subcommittente, sempre però sulla base dei fatti allegati dalla parte. Contrariamente a quanto affermato dai ricorrenti incidentali (primo motivo di Z. e secondo motivo di T., che a tal fine possono essere trattati congiuntamente), la decisione dei giudici di merito non ha comportato alcun mutamento del petitum né della causa petendi, essendovi mere diverse argomentazioni addotte per fondare il giudizio di responsabilità, basato non su colpa in eligendo (come asserito dai ricorrenti incidentali), bensì sulla violazione dell'obbligo proprio di sicurezza, correlato al dovere di approntare la sicurezza del cantiere proprio del titolare della ditta appaltatrice destinataria delle norme antinfortunistiche e, per altro verso, del responsabile di cantiere.

Quanto detto vale tanto più in presenza di un rischio non specifico del subappaltatore, ma di un rischio del tutto generico, apprezzabile come tale da tutti i soggetti coinvolti nel sistema di sicurezza del cantiere (v. pure Sez. 4 penale, Sentenza n. 5946 del 18/12/2019 Ud., dep. 17/02/2020, Rv. 278435 - 01).

Con il secondo motivo del ricorso incidentale del sig. Z., si deduce violazione degli artt. 445, 112, 113 e 115 c.p.c., artt. 2729 e 2737 c.c., per avere la corte territoriale fondato la responsabilità sulla sentenza di patteggiamento in assenza di

altri indizi e trascurando da un lato le risultanze di apposita perizia geologica che aveva evidenziato la solidità del terreno oggetto dello scavo e, per altro verso, l'assenza di dipendenti sul cantiere (che era invece nella disponibilità del subappaltatore).

Il motivo è già stato oggetto di disamina supra, unitamente ai motivi analoghi presentati dagli altri ricorrenti.

Quanto al ricorso incidentale del sig. T., si premette che la responsabilità di questo secondo la sentenza impugnata derivava dall'essere il T. responsabile dei lavori nominato l'appaltatore, ciò che imponeva ad entrambi i soggetti di attivarsi positivamente per organizzare le attività lavorative in modo sicuro, provvedendo ad eliminare il rischio dell'esposizione del lavoratore al pericolo di smottamento: in particolare, anche la responsabilità del sig. T. secondo la corte territoriale si ricollegava all'elaborazione del piano della sicurezza (che prevedeva specificamente il rischio di smottamento delle pareti dello scavo e che però non era stato attuato), all'accertata presenza in cantiere ed alla responsabilità del sito proprio con riguardo all'osservanza delle norme sulla sicurezza, nonché infine alle disposizioni che lo stesso dava proprio in relazione all'esecuzione dello scavo; la sentenza inoltre ricorda che con Delib. Giunta comunale precedente l'infortunio si era espressamente previsto che tutti i piani, compreso quello della sicurezza, dovevano essere coordinati e resi compatibili con i propri a cura dell'appaltatore e che gravava sul direttore tecnico del cantiere la responsabilità del rispetto del piano da parte di tutte le imprese impegnate nella esecuzione dei lavori.

Il primo motivo del ricorso incidentale del sig. T. deduce violazione dell'art. 2055 c.c., per avere la corte territoriale trascurato che l'esecuzione dei lavori operava sulla base di disposizioni del committente e per non aver graduato le colpe tenendo conto che il cantiere era affidato al subappaltatore.

Il primo motivo del ricorso T. pone due distinti problemi, da un lato quella dell'esonero da responsabilità in ragione del ruolo svolto dal committente, in secondo luogo il profilo della graduazione delle colpe dei vari soggetti responsabili.

Mentre del secondo profilo si è già detto supra, in relazione a motivo analogo di altri responsabili civili, quanto al primo profilo, questa Corte (Sez. L, Sentenza n. 11757 del 27/05/2011, Rv. 617454 - 01) ha già affermato la responsabilità del committente nei riguardi dei terzi ove risulti provato che il fatto lesivo è stato

commesso dall'appaltatore in esecuzione di un ordine impartitogli dal direttore dei lavori o da altro rappresentante del committente stesso, il quale, esorbitando dalla mera sorveglianza sull'opera oggetto del contratto, abbia in tal modo esercitato una concreta ingerenza sull'attività dell'appaltatore, al punto da ridurlo al ruolo di mero esecutore.

Ora, a parte il fatto che la responsabilità del committente non esclude quella dell'appaltatore ove questo abbia assunto comunque una posizione di garanzia, va rilevato che nella specie dagli atti non risulta in alcun modo che l'appaltatore sia stato mero esecutore delle disposizioni di sicurezza del committente, essendo emerso di contro che entrambi i soggetti hanno assunto una posizione di garanzia.

Con il secondo motivo si deduce violazione degli artt. 112 e 115 c.p.c., art. 2734 c.c. per avere affermato la responsabilità indiretta, modificando la causa petendi della domanda che era ancorata invece alla responsabilità diretta quale incaricato del piano di sicurezza.

Con il terzo motivo si deduce violazione degli artt. 445, 112, 113 e 115 c.p.c., artt. 2729 e 2737 c.c., per avere la corte territoriale fondato la responsabilità sulla sentenza di patteggiamento in assenza di altri indizi, trascurando inoltre che il cantiere era nella disponibilità del subappaltatore.

Entrambi i motivi sono stati esaminati in precedenza, unitamente ai motivi analoghi presentati dagli altri ricorrenti, e sono come detto infondati.

Per tutto quanto detto, tutti i ricorsi, sia quello principale, sia quelli incidentali, devono essere rigettati.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo, tenuto conto della diversa attività difensiva posta in essere dall'Inail per contrastare da un lato il ricorso principale e, per altro verso, i ricorsi incidentali.

Sussistono i presupposti processuali - a carico del ricorrente principale e dei ricorrenti incidentali - per il raddoppio del contributo unificato, se dovuto.

**CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO**  
**12 GENNAIO 2023, N. 678***PRES. L. TRIA - REL. F.G. CASO***Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Nesso causale - Applicazione art. 41 c.p. - Principio dell'equivalenza delle condizioni - Valutazione nesso causale - Certificazioni Inail esposizione ad amianto - Valenza probatoria al di fuori dello specifico contesto in cui sono state emesse**

*“Costituisce jus receptum che, in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali, trova applicazione la regola dell’art. 41 c.p., con la conseguenza che il rapporto tra l’evento e il danno è governato dal principio di equivalenza delle condizioni, secondo il quale va riconosciuta efficienza causale ad ogni antecedente che abbia contribuito, anche in maniera indiretta e remota, alla produzione dell’evento, potendosi escludere l’esistenza del nesso eziologico richiesto dalla legge solo se possa essere ravvisato con certezza l’intervento di un fattore estraneo all’attività lavorativa, di per sé sufficiente a produrre l’infermità e tale da far degradare altre evenienze a semplici occasioni”*

*“In tema di valutazione del nesso eziologico le certificazioni Inail relative all’esposizione ad amianto possono assumere rilievo al di fuori dello specifico contesto di riferimento in cui sono emesse - vale a dire quello del conseguimento dei benefici previdenziali previsti dalla L. 27 marzo 1992, n. 257, art. 13, comma 8, e successive modificazioni - e ciò al fine di integrare la prova alla predetta esposizione”.*

**DIRITTO****RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Con l’unico articolato motivo, le ricorrenti *ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3)*, denunciano “Violazione e falsa applicazione di norme di diritto: art. 41 c.p. - art. 2697 c.c., circa il principio di equivalenza delle cause. Errata valutazione scientifica del nesso causale tra esposizione all’amianto del lavoratore e la patologia insorta nel medesimo”. Deducono che la Corte d’appello di Genova non aveva “adeguatamente applicato il principio di causalità ed in particolare dell’equivalenza delle condizioni come emerso dagli atti di causa e dalla relazione del CTU, che non aveva escluso una esposizione del lavoratore a fattori nocivi ed all’amianto e che aveva anche

condiviso le conclusioni dell'Inail circa il riconoscimento della malattia professionale per esposizione all'amianto, erroneamente concludendo, però, per il difetto di prova del nesso eziologico, attribuendo, seppur indirettamente, la causa del decesso alla pregressa attività lavorativa ed al tabagismo comunque concorrenti”.

2. Ritiene il Collegio che il ricorso sia per quanto di ragione fondato.
3. La decisione gravata e', invero, diffusamente motivata ed ha preliminarmente dato conto in modo esteso dei motivi d'appello formulati dalle attuali ricorrenti rispetto alla decisione di prime cure. In particolare, il giudice d'appello ha riferito, tra l'altro, e per quanto qui soprattutto interessa, dei rilievi svolti dalle allora appellanti circa la certificazione Inail, che il Tribunale aveva ritenuto ininfluenza ai fini processuali (cfr. pagg. 8-9 dell'impugnata sentenza).
4. Tuttavia, a quest'ultimo proposito la Corte distrettuale ha considerato: “Quanto alla lamentata omessa rilevanza attribuita alla certificazione Inail, va ribadito quanto affermato dal primo giudice circa l'autonomia dell'accertamento condotto nel presente giudizio e nel contraddittorio col datore di lavoro rispetto a quello condotto in sede amministrativa da parte di Inail, che certamente non può esaurire la prova del nesso eziologico tra lavorazioni svolte e patologia lamentata”.
5. Tale conclusione, però, non è conforme a principi di diritto più volte affermati da questa Corte.
6. Giova, anzitutto, premettere che è jus receptum che, in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali, trova applicazione la regola dell'art. 41 c.p., con la conseguenza che il rapporto tra l'evento e il danno è governato dal principio di equivalenza delle condizioni, secondo il quale va riconosciuta efficienza causale ad ogni antecedente che abbia contribuito, anche in maniera indiretta e remota, alla produzione dell'evento, potendosi escludere l'esistenza del nesso eziologico richiesto dalla legge solo se possa essere ravvisato con certezza l'intervento di un fattore estraneo all'attività lavorativa, di per sé sufficiente a produrre l'infermità e tale da far degradare altre evenienze a semplici occasioni (così Cass. civ., sez. lav., 31.10.2018, n. 27952). Pertanto, è stato, ad es., deciso che il decesso per malattia professionale (nella specie, un carcinoma polmonare dovuto a prolungata

esposizione all'amianto e agli idrocarburi) può essere dichiarato nonostante la presenza di una concausa quale il tabagismo (così Cass. civ., sez. lav., 12.6.2019, n. 15762, in fattispecie in cui il tabagismo era stato sì concausa dell'evento, ma non causa esclusiva).

- 6.1 E proprio in tale ambito valutativo del nesso eziologico, Cass. civ., sez. lav., 16.3.2015, n. 5174, ha ricordato anzitutto circa le certificazioni Inail in questione di aver “già avuto modo di puntualizzare la loro rilevanza al di fuori dello specifico contesto di riferimento in cui sono emesse (Cass., n. 18008 del 2014)”, vale a dire quello del conseguimento dei benefici previdenziali previsti dalla L. 27 marzo 1992, n. 257, art. 13, comma 8, e successive modificazioni.
- 6.2 Inoltre, appunto in relazione a fattispecie concreta simile a quella che qui ci occupa (riguardante domanda risarcitoria *ex art.* 2087 c.c., contro due datrici di lavoro), la suddetta decisione ha specificato che dette certificazioni Inail, se non possono avere valore dirimente, “possono assumere rilievo ai fini di concorrere ad integrare la prova circa l'esposizione” all'amianto.

Risulta, perciò, in contrasto con la rilevanza probatoria, sia pure non dirimente, da assegnare alle ridette certificazioni l'assunto che pare prospettato dalla Corte territoriale secondo il quale il rilievo delle stesse sarebbe subvalente (rispetto all'accertamento giudiziale) in ragione del fatto che tali certificazioni sono formate in sede amministrativa al di fuori di un “contraddittorio” con la datrice di lavoro. La stessa Corte, inoltre, ha ritenuto che il relativo accertamento dell'ente previdenziale “non può esaurire la prova del nesso eziologico tra lavorazioni svolte e patologia lamentata”; il che potrebbe essere teoricamente condivisibile, ma, in assenza di ulteriori specificazioni, finisce con l'annichilire del tutto la valenza di una fonte probatoria invece sicura e qualificata.

- 6.3 A riguardo va sottolineato che la stessa Corte di merito aveva riferito inoltre che, nell'ambito delle risultanze di natura documentale, le doglianze delle appellanti erano riferite, non solo all'apposita certificazione dell'Inail circa l'esposizione all'amianto, ma anche al pregresso riconoscimento di una malattia professionale da parte sempre dello stesso ente (cfr. sempre tra la pag. 8 e la pag. 9 della sua decisione).

Più nello specifico, la medesima Corte aveva dato conto che le attrici “premettevano che il loro dante causa aveva lavorato alle dipendenze della

Semat, presso il cantiere Ilva di (Omissis), dal 04.05.1996 al 01.01.2010 con prolungata esposizione all'amianto. In data 25.08.2014 gli veniva diagnosticata una sospetta neoplasia polmonare, poi confermata anche dall'Inail in data 20.11.2014, che lo riconosceva, ai sensi del D.M. 12 gennaio 2011, n. 30, affetto da malattia professionale causata da esposizione all'amianto. Successivamente in data (Omissis) il sig. M. decedeva”.

La Corte territoriale, perciò, disponeva di questo ulteriore dato estrinseco di potente e specifico riscontro di quanto certificato dall'Inail circa l'esposizione ad amianto.

- 6.4 Lo stesso dato, invece, non risulta praticamente considerato dal giudice a quo, se non molto indirettamente, quando, cioè, ha richiamato, tra gli altri, il passo della relazione del C.T.U., in cui si legge: “Non si può escludere che nel corso dell'attività lavorativa svolta dal 1996 al 2009 alle dipendenze della Semat S.p.A. presso l'ILVA, in particolare nei primi 9 anni (ossia nel periodo antecedente al 2005, stante la cessazione da tale anno delle lavorazioni a caldo nello stabilimento), il sig. M. sia stato esposto - indirettamente e non continuativamente - a inquinanti potenzialmente nocivi o cancerogeni per l'apparato respiratorio, tra i quali l'amianto”

Le ricorrenti, però, hanno evidenziato che sempre il medesimo consulente d'ufficio aveva anche scritto: “Quanto detto, è bene ripeterlo, non porta necessariamente a negare le conclusioni dell'Inail, almeno per quanto riguarda il parere positivo sulla malattia professionale e su una m.p. conseguita in particolare all'esposizione all'amianto”.

- 6.5 Infine, il punto di motivazione, in precedenza riportato, in cui la Corte d'appello ha affermato l'autonomia dell'accertamento condotto in ambito giudiziario rispetto a quello condotto in sede amministrativa dall'Inail, implicitamente reputando prevalente il primo, è giuridicamente erroneo anche sotto un ulteriore profilo.

Si trascura di considerare, infatti, che, pur essendo le ricorrenti tenute a provare la sussistenza del nesso causale tra quanto occorso al loro congiunto deceduto e le prestazioni lavorative da quello rese in vita alle dipendenze della convenuta, i documenti di cui s'è detto, provenienti dall'Inail (sia l'apposita certificazione che i documenti relativi al riconoscimento della malattia professionale), per loro iniziativa erano sin dall'inizio entrati a far

parte del materiale probatorio utilizzabile *ex art.* 115 c.p.c., comma 1, in una situazione di pieno contraddittorio.

Per conseguenza, il parallelismo, intravisto dai giudici di secondo grado, tra un accertamento “autonomo” condotto in sede giudiziale e quello espletato in sede amministrativa dall’Inail è privo di giuridico fondamento.

Anche i documenti provenienti dall’Inail, indubbiamente significativi del rapporto causale, pur se singolarmente considerati non esaustivi a riguardo, dovevano essere apprezzati, viepiù a fronte di un parere del consulente d’ufficio che, come si è visto, non ne smentiva la rilevanza; peraltro, a maggior ragione a fronte delle contestazioni delle ricorrenti di quel parere, pure a mezzo del proprio consulente di parte, incombeva sui giudici di merito anche l’onere di controllarne, in questo caso sì autonomamente, la coerenza anzitutto logica.

7. Infondata, da ultimo, è l’eccezione d’inammissibilità dell’unico motivo del ricorso, sollevata dalla controricorrente sul rilievo che le ricorrenti non avevano censurato l’ulteriore ed autonoma ratio decidendi, secondo la stessa, espressa nel passo di motivazione in cui la Corte d’appello aveva ritenuto che il datore di lavoro avesse provato di avere adempiuto al suo obbligo di sicurezza.

La controricorrente allude alla parte di motivazione, in cui è scritto: “Pertanto, il lavoratore da un lato il lavoratore (n.d.r.: *rectius*, le aventi causa dal defunto lavoratore) non ha provato la sussistenza del nesso causale tra il danno alla salute e la prestazione lavorativa, laddove il datore di lavoro, al contrario, ha provato di aver adempiuto al suo obbligo di sicurezza, apprestando tutte le misure per evitare il danno, come da costante orientamento di legittimità, come sopra riportato dalla stessa parte appellante seppure per sostenere la tesi contraria”.

Ergo, come condivisibilmente ha ribattuto la difesa delle ricorrenti nella propria memoria, anzitutto l’affermazione cui la controricorrente annette valore di ulteriore ragione della decisione fa parte di un unico contesto argomentativo.

Ma, soprattutto, gli elementi dei quali la Corte di merito erroneamente ha

escluso qualsiasi rilevanza probatoria, essendo specificamente riferiti all'esposizione all'amianto e all'origine professionale della malattia che portò al decesso, ben potevano concorrere nel trovare smentita anche alla prova dell'adempimento all'obbligo di sicurezza, incombente sulla datrice di lavoro ed asserita mente fornita.

8. Alla stregua di tutte le superiori considerazioni la sentenza impugnata dev'essere cassata con rinvio alla Corte medesima territoriale, la quale, in diversa composizione, dovrà riesaminare il caso conformandosi ai su riportati principi di diritto, oltre a regolare le spese di questo giudizio di legittimità.

**CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE CIVILE VI TRIBUTARIA  
16 GENNAIO 2023, N. 981**

*PRES. L. NAPOLITANO - REL. P. DI MARZIO*

**Procedimento civile - Notificazione ricorso in appello a mezzo pec - Allegazione fascicolo dibattimentale con modalità telematica - Attestazione di conformità all'originale dell'atto prodotto dal difensore - No necessità**

*“Quando la produzione di un atto, nativo digitale, quale la notificazione a mezzo Pec del ricorso in appello, degli allegati e dell’attestazione di consegna, avvenga in giudizio tramite l’allegazione al fascicolo dibattimentale mediante modalità telematica, non è richiesta l’attestazione di conformità all’originale dell’atto prodotto da parte del difensore”.*

**DIRITTO****RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Mediante il suo strumento di impugnazione, proposto ai sensi dell’art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, l’Ente impositore contesta la violazione e falsa applicazione del d.lgs.n. 82 del 2005, art. 23, commi 1 e 2, del decreto MEF n. 163 del 2013, art. 5, comma 2, della L. n. 53 del 1994, art. 9, nonché del d.lgs. n. 546 del 1992, art. 16 bis, per avere la CTR erroneamente ritenuto inesistente la notificazione dell’atto introduttivo del giudizio di appello, documento nativo digitale, al domiciliatario di controparte, perché il difensore dell’Amministrazione finanziaria non ha attestato l’autenticità del ricorso, degli allegati e dell’attestazione di consegna, tutti prodotti in forma digitale.
2. Preliminarmente occorre chiarire che il Collegio, rettificando la proposta del relatore, ritiene di aderire all’orientamento ora maggioritario di questa Corte, secondo cui deve ritenersi valida la notifica del ricorso per cassazione effettuata dall’Agenzia delle Entrate presso il procuratore domiciliatario costituito in primo grado di parte contribuente, rimasta contumace in grado di appello. Invero, le Sezioni Unite con sentenza 20.7.2016, n. 14916, hanno affermato che, sebbene in tema di ricorso per cassazione avverso le sentenze delle Commissioni Tributarie Regionali si applichi, con riguardo al luogo della sua notificazione, la disciplina dettata dall’art.

- 330 c.p.c., tuttavia, in ragione del principio di ultrattività dell'indicazione della residenza o della sede e dell'elezione di domicilio effettuate in primo grado, sancito dal d.lgs. n. 31.12.1992, n. 546, art. 17, comma 2, è valida la notificazione eseguita presso uno di tali luoghi, ai sensi del citato art. 330, comma 1, seconda ipotesi, c.p.c., ove la parte non si sia costituita nel giudizio di appello oppure, costituitasi, non abbia espresso al riguardo alcuna indicazione. A tali consolidati principi si è uniformata la giurisprudenza successiva, evidenziando che il processo tributario ha un proprio regime di notificazione degli atti, disciplinato dal d.lgs. n. 546 del 1992, artt. 16 e 17, a tenore dei quali le notificazioni sono eseguite, salva la consegna a mani proprie, nel domicilio eletto o, in mancanza, nella residenza o nella sede dichiarata dalla parte all'atto della sua costituzione in giudizio e l'indicazione della residenza e del domicilio hanno effetto anche per i successivi gradi di giudizio. (cfr., Sez. V, 7.12.2016, n. 25117). Ora, nel caso in esame, il ricorso per cassazione risulta essere stato già notificato tempestivamente, tramite pec, alla parte contribuente presso il domicilio eletto in primo grado sicché, alla luce dei principi appena esposti, la notifica è corretta con conseguente ammissibilità del ricorso (cfr. Cass. sez. V, 27.4.2021, n. 11031; v. anche, nello stesso senso, *ex multis*, Cass. sez. V, 19.11.2020, n. 26308; Cass. sez. V, 8.2.2022, n. 3984).
3. Può quindi esaminarsi il motivo di ricorso proposto dall'Amministrazione finanziaria, secondo cui è incorso in errore il giudice dell'appello, nel ritenere l'inesistenza della notificazione del ricorso per cassazione, per non avere il difensore della notificante Agenzia delle Entrate attestato l'autenticità del ricorso, degli allegati e della ricevuta di consegna del documento.
  - 3.1 Occorre evidenziare subito che il ricorso in appello dell'Amministrazione finanziaria è stato redatto e notificato in forma digitale, e la notifica è stata effettuata a mezzo Pec presso il domiciliatario del contribuente. Quindi l'Agenzia delle Entrate ha depositato nel fascicolo processuale i documenti digitali riportanti il ricorso e l'attestazione di consegna, sempre mediante modalità telematica. Non ricorre, pertanto, l'ipotesi che il notificante abbia estratto una copia analogica dell'originale telematico, ed abbia depositato tale copia in atti.
  - 3.2 Il giudice dell'appello scrive che “difetta la prova della notificazione dell'atto introduttivo” dell'impugnazione innanzi a sé. “È, infatti, principio

generale che l'appellante debba fornire prova dell'avvenuta notifica a controparte dell'atto di gravame nei termini previsti dalla legge in qualsiasi modalità essa sia avvenuta: a mezzo di ufficiale giudiziario, del servizio postale o, più recentemente, a mezzo pec. In particolare in quest'ultima ipotesi, il difensore deve provvedere ai sensi della L. 21 gennaio 1994 n. 53, art. 9, commi 1 *bis* e 1 *ter* che disciplina le notifiche nel settore civile, amministrativo e stragiudiziale (d.l. n. n. 119/2018, art. 16, comma 3,) e prevede che l'avvocato estraiga copia su supporto analogico del messaggio di posta elettronica certificata, dei suoi allegati e della ricevuta di accettazione e di avvenuta consegna e ne attesta la conformità ai documenti informatici da cui sono tratte ai sensi del d.lgs. n. 7 marzo 2005, n. 821, art. 23, comma 1. Non essendo stati eseguiti questi incombenzi, né essendo stata fornita prova con alcun altro mezzo, l'appello va dichiarato inammissibile” (sent. CTR, p. 3).

- 3.2.1 La CTR è incorsa in equivoco, ed il giudice dell'appello ha proposto valutazioni inconferenti, tutte relative all'ipotesi in cui dell'originale digitale dell'atto di notifica, e degli ulteriori relativi al procedimento di notificazione, il difensore notificante abbia estratto e depositato copia analogica, il che non è avvenuto nel caso di specie.
- 3.3 Si trae conferma di quanto rilevato esaminando le norme richiamate dalla Commissione Tributaria Regionale della Calabria nella sua decisione.

Il d.lgs. n. 82 del 2005, all'art. 23, prevede infatti: “1. Le copie su supporto analogico di documento informatico, anche sottoscritto con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale, hanno la stessa efficacia probatoria dell'originale da cui sono tratte se la loro conformità all'originale in tutte le sue componenti è attestata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato.

- 2. Le copie e gli estratti su supporto analogico del documento informatico, conformi alle vigenti regole tecniche, hanno la stessa efficacia probatoria dell'originale se la loro conformità non è espressamente disconosciuta. Resta fermo, ove previsto l'obbligo di conservazione dell'originale informatico.

- 2-bis. Sulle copie analogiche di documenti informatici può essere apposto a stampa un contrassegno, sulla base dei criteri definiti con le Linee guida, tramite il quale è possibile accedere al documento informatico,

ovvero verificare la corrispondenza allo stesso della copia analogica. Il contrassegno apposto ai sensi del primo periodo sostituisce a tutti gli effetti di legge la sottoscrizione autografa del pubblico ufficiale e non può essere richiesta la produzione di altra copia analogica con sottoscrizione autografa del medesimo documento informatico. I soggetti che procedono all'apposizione del contrassegno rendono disponibili gratuitamente sul proprio sito Internet istituzionale idonee soluzioni per la verifica del contrassegno medesimo” (evidenza aggiunta), e disciplina pertanto esclusivamente l'ipotesi che l'atto digitale sia stato copiato su supporto analogico, pertanto su carta, e sia stato successivamente depositato.

- 3.3.1** La CTR richiama anche il d.l. n. 119 del 2018, art. 16, come conv., il quale, introducendo nel d.lgs. n. 546 del 1992, l'art. 25 bis, ha previsto, al comma 1, lett. b), n. 3: “3. La copia informatica o cartacea munita dell'attestazione di conformità ai sensi dei commi precedenti equivale all'originale o alla copia conforme dell'atto o del provvedimento detenuto ovvero presente nel fascicolo informatico” (evidenza aggiunta), e prevede pertanto che la copia cartacea munita di attestazione di conformità dell'atto informatico equivale all'originale, così come anche la copia informatica, in relazione alla quale non è richiesta l'attestazione di conformità. Tale conclusione risulta confermata dal testo di cui al comma 3 della medesima norma, la quale dispone: “In tutti i casi in cui debba essere fornita la prova della notificazione o della comunicazione eseguite a mezzo di posta elettronica certificata e non sia possibile fornirla con modalità telematiche, il difensore o il dipendente di cui si avvalgono l'ente impositore, l'agente della riscossione ed i soggetti iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 53, provvedono ai sensi della L. 21 gennaio 1994, n. 53, art. 9, commi 1-bis e 1-ter,. I soggetti di cui al periodo precedente nel compimento di tali attività assumono ad ogni effetto la veste di pubblico ufficiale” (evidenza aggiunta), pertanto il ricorso alla disciplina dell'attestazione richiamata è previsto nella sola ipotesi che non sia possibile fornire con modalità telematica la prova della notificazione o della comunicazione eseguite a mezzo posta elettronica certificata, mentre tale procedura non deve essere attivata quando sia possibile fornire in modalità telematica la prova della notificazione eseguita mediante invio telematico.
- 3.3.2** Ancora, la CTR opera infine riferimento alla L. n. 53 del 1994, art. 9, il quale dispone: “1. Nei casi in cui il cancelliere deve prendere nota sull'originale del provvedimento dell'avvenuta notificazione di un atto di oppo-

sizione o di impugnazione, ai sensi dell'art. 645 del codice di procedura civile e dell'art. 123 delle disposizioni per l'attuazione, transitorie e di coordinamento del codice di procedura civile, il notificante provvede, contestualmente alla notifica, a depositare copia dell'atto notificato presso il cancelliere del giudice che ha pronunciato il provvedimento.

- 1-bis. Qualora non si possa procedere al deposito con modalità telematiche dell'atto notificato a norma dell'art. 3-bis, l'avvocato estrae copia su supporto analogico del messaggio di posta elettronica certificata, dei suoi allegati e della ricevuta di accettazione e di avvenuta consegna e ne attesta la conformità ai documenti informatici da cui sono tratte ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. (29), art. 23, comma 1.

1-ter. In tutti i casi in cui l'avvocato debba fornire prova della notificazione e non sia possibile fornirla con modalità telematiche, procede ai sensi del comma 1-bis." (evidenza aggiunta). La disposizione fornisce quindi ulteriore evidenza che l'attestazione di conformità dell'atto depositato è richiesta soltanto nel caso in cui l'atto notificato sia allegato al fascicolo dibattimentale previa estrazione di copia analogica, e l'evento si verifica nel solo caso in cui non sia stato possibile procedere al deposito con modalità telematica dell'atto notificato con modalità telematica.

- 3.4 La ragione della scelta operata dal legislatore, che non richiede l'attestazione di conformità in relazione all'atto nativo digitale, il quale sia prodotto in giudizio in tale forma, mediante allegazione telematica al fascicolo dibattimentale, dipende dal fatto che, a differenza dei documenti su supporto cartaceo, in cui vi è un problema di conformità dell'atto depositato con l'originale, quando il deposito riguarda l'atto digitale, lo stesso non viene prodotto in "copia", bensì in originale, essendo l'originale dell'atto suscettibile di ripetute riproduzioni, senza perdere le sue caratteristiche di essere un atto originale.
- 3.5 Pertanto, anche a prescindere dalla normativa secondaria richiamata dall'Ente impositore nel suo ricorso (cfr. ric., p. VIII s.), il deposito telematico di un documento telematico, secondo le previsioni dell'ordinamento vigente, non richiede attestazione di conformità da parte del difensore che lo produce.
4. Non rinvenendosi specifici precedenti in termini, sembra opportuno

esprimere il principio di diritto secondo cui “quando la produzione di un atto, nativo digitale, quale la notificazione a mezzo Pec del ricorso in appello, degli allegati e dell’attestazione di consegna, avvenga in giudizio tramite l’allegazione al fascicolo dibattimentale mediante modalità telematica, non è richiesta l’attestazione di conformità all’originale dell’atto prodotto da parte del difensore”.

5. Non si è attenuta a questi principi la Commissione Tributaria Regionale della Calabria nella pronuncia impugnata, e pertanto il ricorso proposto dall’Agenzia delle Entrate deve essere accolto, cassandosi la decisione del giudice dell’appello con rinvio innanzi alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria, perché proceda a nuovo giudizio.

**CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE CIVILE I**  
**31 GENNAIO 2023, N. 2829**

*PRES. F.A. GENOVESE - REL. M. CAPRIOLI*

**Processo civile telematico - Redazione in via telematica della sentenza - Deposito della sentenza in via telematica - Irretrattabilità del provvedimento da parte del giudice - Pubblicazione della sentenza - Attestazione del cancelliere - *Dies a quo* di decorrenza del termine lungo per impugnare - Atto Pubblico - Proposizione querela di falso -**

*“In tema di redazione della sentenza in formato digitale il procedimento decisionale è completato e si esterna fin dal momento del suo deposito per via telematica, divenendo da tale data il provvedimento irretrattabile da parte del giudice che l’ha pronunciato, ma una tale trasmissione non può integrare la pubblicazione della decisione, la quale si ha solo con l’attestazione del cancelliere; attestazione, che, appunto, ha la funzione di pubblicare la stessa”.*

*“Il deposito e la pubblicazione della sentenza coincidono e si realizzano nel momento in cui il deposito ufficiale in cancelleria determina, per tramite del cancelliere, l’inserimento della sentenza nell’elenco cronologico, con attribuzione del numero identificativo e conseguente conoscibilità per gli interessati, dovendosi identificare tale momento con quello di venuta ad esistenza della sentenza a tutti gli effetti, inclusa la decorrenza del termine lungo per la sua impugnazione”.*

*“L’attestazione di cancelleria concernente la data di pubblicazione della sentenza costituisce atto pubblico, la cui efficacia probatoria, ex art. 2700 c.c., può essere posta nel nulla solo con la proposizione della querela di falso, di talché, ai fini della decorrenza del termine lungo per l’impugnazione, la sentenza deve ritenersi depositata nella data attestata dal cancelliere fino a che non si sia concluso, con esito positivo, il procedimento di falso”.*

## **DIRITTO**

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

Con il primo motivo la ricorrente denuncia la nullità del decreto impugnato sotto il profilo della violazione degli art. 75,78,112, e 336 bis c.c., e del conseguente affidamento ai servizi sociali in relazione agli art. 360 c.p.c., comma 1,

nn. 3 e 4, per non avere la Corte di appello disposto la nomina di un curatore speciale che rappresentasse l'interesse della minore.

Lamenta, comunque, che fosse quantomeno necessario l'ascolto della minore.

Con un secondo motivo la ricorrente deduce la violazione degli artt. 315 bis, 336 c.c., art. 3 della Convenzione dei diritti del fanciullo di New York del 20.11.1989 ratificata con L. n. 176 del 1991, artt. 3, 4 e 5 della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 1996 ratificata con L. n. 77 del 2003, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 4, per non avere la Corte di appello ritenuto di instaurare un contraddittorio con la minore.

Con un terzo motivo la ricorrente si duole della violazione degli artt. 2, 13, 32 della Convenzione di Oviedo e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, per avere la Corte di appello deciso per l'obbligatorietà della terapia in capo ai genitori e scelto il professionista privato senza considerare che ogni trattamento sanitario necessita di un consenso informato da parte del paziente in relazione all'art. 111 Cost..

Con il quarto motivo lamenta la violazione degli artt. 155, 333, 337 quater e octies, in relazione alla mancata verifica dell'attendibilità scientifica della teoria dell'alienazione genitoriale nonché degli artt. 24 e 111 Cost., e dell'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 4.

In via preliminare, va rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per pretesa tardività.

Il controricorrente sostiene che il decreto decisorio contenuto nel file (Omissis) risulterebbe depositato nel fascicolo telematico Rg 617/2019 della Corte di appello il giorno 12.10.2021 alle ore 17:07 e che la notifica del ricorso sarebbe avvenuta in data 15.4.2022, oltre il termine lungo previsto dall'art. 327 c.p.c., precisando che l'atto da notificare era stato consegnato all'ufficiale giudiziario in data 13.4.2022.

In proposito, va ricordato che questa Corte a Sezioni Unite, con la sentenza n. 18569 del 22/9/2016, ha chiarito che il deposito e la pubblicazione della sentenza coincidono e si realizzano nel momento in cui il deposito ufficiale in cancelleria determina l'inserimento della sentenza nell'elenco cronologico, con attribuzione del numero identificativo e conseguente conoscibilità per gli interessati,

dovendosi identificare tale momento con quello di venuta ad esistenza della sentenza a tutti gli effetti, inclusa la decorrenza del termine lungo per la sua impugnazione (conf. Cass. 6384/2017).

In tema di redazione della sentenza in formato digitale, si è poi precisato che il procedimento decisionale è completato e si esterna fin dal momento del suo deposito per via telematica, divenendo da tale data il provvedimento irretrotrattabile da parte del giudice che l'ha pronunciato (così Cass. n. 17278 del 2016, sulla scorta di Cass. S.U. n. 13794 del 2012), ma una tale trasmissione non può integrare la pubblicazione della decisione, la quale si ha solo con l'attestazione del cancelliere; attestazione, che, appunto, ha la funzione di pubblicare la stessa.

Sempre questa Corte, nella pronuncia n. 24891 del 2018 (conf. 2362/2019), ha per l'appunto chiarito che la data di pubblicazione di una sentenza redatta in modalità digitale, ai fini del decorso del termine lungo di impugnazione, coincide non già con quella della sua trasmissione alla cancelleria da parte del giudice, bensì con quella dell'attestazione del cancelliere, giacché è solo da tale momento che la sentenza diviene ostensibile agli interessati, con conseguente decorso del termine lungo di impugnazione.

È poi consolidato il principio secondo cui l'attestazione di cancelleria concernente la data di pubblicazione della sentenza (cui è equiparabile, nell'ambito del processo civile telematico, l'adempimento della pubblicazione, con cui il sistema informatico provvede, per tramite del cancelliere, all'attribuzione alla sentenza del numero identificativo e della data di pubblicazione) costituisce atto pubblico, la cui efficacia probatoria, *ex art. 2700 c.c.*, può essere posta nel nulla solo con la proposizione della querela di falso, di talché, ai fini della decorrenza del termine lungo per l'impugnazione, la sentenza deve ritenersi depositata nella data attestata dal cancelliere (i.e. risultante dalla copia telematica munita del numero identificativo e della data di pubblicazione), fino a che non si sia concluso, con esito positivo, il procedimento di falso (cfr. fra le tante Cass. nn. 9622 del 2009, 4092 del 1985).

Nel caso di specie è stata prodotta l'attestazione della cancelleria che ha certificato all'avvenuto deposito del decreto impugnato in data 13/10.2021. Pertanto, come del resto ammesso dallo stesso controricorrente, poiché l'atto da notificare è stato portato all'Ufficiale giudiziario il giorno 13.10.2022, nel termine semestrale previsto dall'art. 327 c.p.c., applicabile *ratione temporis* anche ai procedimenti camerati, il ricorso è tempestivo.

Preliminarmente il ricorso per cassazione è ammissibile, alla luce dell'orientamento nettamente prevalente di questa sezione così sintetizzato nella massima che segue: "Il decreto della corte di appello, contenente provvedimenti in tema di affidamento dei figli nati fuori dal matrimonio e le disposizioni relative al loro mantenimento, è ricorribile per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost., poiché già nel vigore della L. 8 febbraio 2006, n. 54 - che tendeva ad assimilare la posizione dei figli di genitori non coniugati a quella dei figli nati nel matrimonio - ed a maggior ragione dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 28 dicembre 2013, n. 154 - che ha abolito ogni distinzione - al predetto decreto vanno riconosciuti i requisiti della decisorietà, in quanto risolve contrapposte pretese di diritto soggettivo, e di definitività, perché ha un'efficacia assimilabile "rebus sic stantibus" a quella del giudicato" (Cass. 6132 del 2015 cui è seguita 18194 del 2015; Cass. n. 3192/2017; 2018/28998).

L'affidamento di minori ai servizi sociali, all'interno del conflitto genitoriale non determina alcuna modificazione della qualificazione giuridica del provvedimento, nonostante il diverso arresto, ORMAI SUPERATO, alla luce delle DECISIONI più recenti, contenuto nella pronuncia n. 16227 del 2015.

Peraltro deve evidenziarsi l'evoluzione dell'orientamento di questa sezione, anche in ordine all'ammissibilità del ricorso per cassazione avverso provvedimenti aventi esclusivamente contenuto limitativo o di decadenza della responsabilità genitoriale (artt. 330 e 333 c.c.). Al riguardo deve ritenersi superato l'orientamento negativo (Cass. 15341 del 2012; 24477 del 2015) in favore dell'ammissibilità del ricorso *ex art. 111 Cost.*, anche per questa specifica tipologia di provvedimenti, quando non SIANO MERAMENTE interlocutori o aventi soltanto efficacia provvisoria ed endoprocessuale (Cass. 1743 e 1746 del 2016, in motivazione, e la più recente e articolata pronuncia n. 23633 del 2016; conf. Cass. n. 12650/015).

Sempre in via preliminare, va rigettata l'eccezione di giudicato interno che, ad avviso del controricorrente, si sarebbe formato sulla questione dell'affido della minore ai servizi sociali, non oggetto di specifica censura.

Il problema è stato preso in considerazione dal giudice di appello il quale ha correttamente fatto richiamo ai poteri ufficiosi spettanti al giudice, nell'ambito dei procedimenti di cui agli artt. 330 c.c. e segg., che consentono di pervenire all'adozione di provvedimenti anche diversi da quelli specificamente richiesti dalle parti, ove sia ravvisabile un'esigenza preminente di tutela dell'interesse del minore.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, a cui il Collegio intende dare continuità, la tutela degli interessi morali e materiali della prole infatti è sottratta all'iniziativa ed alla disponibilità delle parti ed è sempre riconosciuto al giudice il potere di adottare d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio di merito, tutti i provvedimenti necessari per la migliore protezione dei figli (da ultimo Cass. 21178/2018; Cass. 11786/2021).

Il primo motivo è fondato con l'assorbimento dei restanti.

Questa Corte ha chiarito che, nei giudizi relativi all'adozione di provvedimenti limitativi, ablativi o restitutivi della responsabilità genitoriale riguardanti i genitori, sussiste in re ipsa un conflitto d'interessi del minore verso entrambi i genitori, tanto che, ove non sia stato nominato un tutore provvisorio, va disposta la nomina di un curatore speciale *ex art. 78 c.p.c.* (cfr. tra le tante cass. 5256/2018, in una fattispecie che presenta analogie con quella che si sta esaminando).

nel caso in esame, come in quello della pronuncia di questa corte appena citata, il procedimento era stato promosso dal padre dinanzi al tribunale ordinario per chiedere la regolamentazione delle disposizioni concernenti l'affido del minore, nell'ambito dell'esercizio della responsabilità genitoriale, disciplinata dal capo II del titolo IX di libro primo del c.c..

Pertanto, il procedimento non aveva, originariamente, ad oggetto i provvedimenti delineati nel Capo I del Titolo IX del medesimo Libro, espressamente richiamati dall'art. 336 c.c., che circoscrive, al comma 1, lo specifico procedimento dettato a "I provvedimenti indicati negli articoli precedenti...", e cioè ai provvedimenti di declaratoria di decadenza dalla potestà genitoriale (art. 330 c.c.), di reintegrazione nella potestà genitoriale (art. 332 c.c.), di limitazione della potestà genitoriale per condotta del genitore pregiudizievole (art. 333 c.c.) e di rimozione dall'amministrazione del patrimonio del minore o di riammissione (artt. 334 e 335 c.c.), e stabilisce, al comma 4, che "Per i provvedimenti di cui commi precedenti, i genitori e il minore sono assistiti da un difensore", previsione alla quale il minore può dar seguito solo previa nomina in suo favore di un tutore provvisorio o di un curatore speciale che deve intervenire tempestivamente.

Ne consegue che, nella specie, il procedimento era validamente iniziato secondo le regole ordinarie, che vedono il minore normalmente rappresentato dai genitori nelle controversie concernenti l'esercizio della responsabilità genitoriale (Cass. 7734/2022).

Nel corso del giudizio e all'esito di una indagine tecnica disposta in causa il Tribunale ha disposto l'affidamento della minore ai servizi sociali, mantenendo il collocamento della figlia presso la madre.

Non è dato conoscere dal tenore del dispositivo riportato nella decisione impugnata quale siano stati i poteri effettivamente attribuiti ai servizi sociali e neppure se, già nella prima fase, fossero emerse situazioni che giustificassero la nomina di un curatore speciale tenuto anche conto che la questione non aveva formato oggetto di contestazione avanti alla Corte di appello da parte della reclamante, la quale aveva appuntato le sue critiche sulle modalità con cui i servizi stavano tentando l'avvicinamento della minore alla figura paterna.

Ai servizi sociali era demandata, unitamente ai servizi di psicologia dell'età evolutiva, la continuazione dell'opera di sostegno alla minore, con la finalità di favorire un suo riavvicinamento al padre e di segnalare all'autorità giudiziaria comportamenti inadeguati della madre.

Nel giudizio di reclamo, la nuova indagine tecnica ha fornito una lettura più approfondita della personalità dei genitori e della relazione con la figlia, mettendo in luce i segnali di "alienazione parentale" che ponevano la bambina a un grave rischio evolutivo.

Sulla scorta delle risultanze di causa, richiamate nel decreto impugnato, la Corte d'appello, acclarata la persistenza dell'atteggiamento oppositivo e non collaborativo della madre e l'impossibilità di modificare l'assetto complessivo dell'affidamento e della collocazione della minore, legata da un rapporto "fusionale verso la madre, e quindi di comportamenti forieri di danno per la bambina, ha ritenuto, nel legittimo esercizio dei poteri ufficiosi a tutela del superiore interesse della stessa, di confermare l'affidamento del bambino ai Servizi Sociali, a cui ha rimesso" la responsabilità esclusiva, sia in ordine alle scelte di vita, che in merito alla frequentazione del genitore non convivente (il padre), anche in eventuale dissenso con il genitore convivente con A. (la madre), "demandando al medesimo Servizio ogni decisione attinente alla relazione di A. con il padre, mutandone anche - qualora sussistano ragioni di pregiudizio per la minore - attuale condizioni abitativa".

Tanto premesso, la statuizione, senza alcun dubbio rientrante, si ribadisce ancora una volta, nei poteri del giudice, ha riguardato la limitazione della responsabilità genitoriale, ossia un provvedimento esulante dall'ambito iniziale del giudizio di

primo grado, sicché, alla stregua dei suesposti principi in tema di rituale instaurazione del contraddittorio nei confronti del minore nei procedimenti de potestate, la Corte d'appello, nel momento in cui ha accertato gli effetti pregiudizievoli per il bambino, tali da essere prodromici all'adozione di un provvedimento *ex art. 333 c.c.*, avrebbe dovuto previamente provvedere alla nomina di un curatore speciale della figlia, ai sensi dell'*art. 336 c.c., comma 4.*

La finalità di detta norma è quella di assicurare il contraddittorio anche nei confronti del minore, parte necessaria in quel procedimento, tramite un rappresentante diverso dai genitori, in ragione del concreto conflitto di interessi evidenziatosi tra la posizione del figlio e quella dei genitori, in quanto, per l'appunto, inadempienti ai doveri genitoriali in pregiudizio per il bambino e, per ciò stesso, non più idonei a rappresentarlo.

Giova in questa sede rilevare che, nei giudizi riguardanti i minori, la posizione processuale e sostanziale del figlio ha subito una progressiva evoluzione ermeneutica in senso sempre più tutelante, anche in virtù delle norme sovranazionali richiamate nelle pronunce citate, e vieppiù sancita dalla recentissima L. n. 206 del 2021, non applicabile *ratione temporis* nella specie, con la parziale modifica dell'*art. 78 c.p.c.* (e l'introduzione dell'*art. 473-bis.8 c.p.c.*).

L'interpretazione di detto *art. 78 c.p.c.*, nella sua formulazione originaria, risultante dalla giurisprudenza di questa Corte, è stata significativamente diretta, come si è visto, a declinare la più ampia protezione possibile del soggetto debole, per un verso, facendo dipendere la nomina del curatore speciale, quale terzo garante di quella protezione, in buona sostanza dall'accertamento negativo del requisito di adeguatezza, in senso lato, dei genitori a rappresentare l'interesse del minore in un determinato processo e, per altro verso, anticipando, in via preventiva, la tutela alla fase dell'accertata incompatibilità anche solo potenziale con l'interesse dei genitori (Cass. 7734/2022).

In conclusione, la Corte territoriale, in ragione delle nullità del giudizio d'appello accertate in questa sede, dovrà procedere alla rinnovazione dei relativi atti a nuovo esame del merito.

Resta da puntualizzare che la nullità, sotto il profilo accertato, è emersa nel giudizio di appello alla luce di più approfondite indagini che hanno indotto il giudice del gravame ad attribuire ai Servizi sociali la responsabilità esclusiva nei termini sopra precisati, ciò che ha comportato la sopravvenuta insorgenza del con-

flitto di interessi e, di conseguenza, la necessità della nomina di un curatore speciale del minore, cui compete, a sua volta, la nomina del difensore tecnico.

Ricorrendo tali circostanze, deve essere escluso il rinvio del giudizio in primo grado, giacché tale rimessione, comunque contraria al principio fondamentale della ragionevole durata del processo (espresso all'art. 111 Cost., comma 2 e all'art. 6 CEDU), specie quando essa investa interessi di grande delicatezza quali quelli che riguardano la tutela dei minori, risulta preclusa dalla natura tassativa delle ipotesi di cui agli artt. 353 e 354 c.p.c., in combinato disposto con l'art. 383 c.p.c., comma 3, tra le quali non rientra la fattispecie in esame, per essersi le rilevate nullità determinate nel giudizio d'appello (cfr. Cass. 12020/2019, in tema di giudizio sullo stato di adottabilità).

In particolare, nella specie, l'esigenza di tutelare il diritto di difesa del minore, parte divenuta necessaria nel processo d'appello, per quanto si è detto, e non più rappresentabile dai genitori in conflitto di interessi, è insorta nel giudizio di secondo grado, sicché è con riferimento a quest'ultimo e con la rimessione a detta fase processuale che si deve assicurare l'integrità del contraddittorio, per ciò che concerne la minore, e la regolarità del contraddittorio stesso con riferimento alla posizione processuale dei genitori, consentendo loro, con la riapertura del giudizio di secondo grado, di articolare le proprie difese.

Il giudice di appello dovrà, dunque, procedere alla rinnovazione degli atti del procedimento che risultano viziati a causa del loro compimento in assenza della nomina del curatore speciale del minore.

Va disposto che, in caso di diffusione del presente provvedimento, siano omesse le generalità delle parti e dei soggetti in essa menzionati, a norma del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, art. 52.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2022



## CONDIZIONI PER LA PUBBLICAZIONE

I lavori dovranno essere inviati, in formato word, alla casella: rivistainfortuni@inail.it. Si invita ad evitare il più possibile il ricorso alle NOTE che in ogni caso 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  
Inail, Direzione centrale pianificazione e comunicazione  
P.le G. Pastore, 6  
00144 Roma



## ABBONAMENTI ORDINARI

### **Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali - Anno 2022**

#### **Italia**

Euro 66.00

#### **Estero**

Euro 71.00

*L'abbonamento comprende i 3 fascicoli della Rivista e la Giurisprudenza degli Infortuni sul Lavoro e Malattie Professionali 2022.*

Sul sito [www.inail.it](http://www.inail.it) è disponibile la versione online della Rivista degli infortuni e delle malattie professionali, indirizzo  
<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/rivista-infortuni.html>

L'accesso ai contenuti completi è libero fino all'annata 2020.

Dall'annata 2021, i possessori della copia cartacea possono accedere ai contenuti completi, tramite l'utilizzo delle password già fornite.

Password di accesso ai contenuti online del fascicolo 2/2022: RIMP2\_2022

### **GLI ABBONAMENTI POSSONO ESSERE SOTTOSCRITTI TRAMITE:**

- Conto corrente postale IBAN: IT32S076010320000000920009 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  
dcpianificazione-comunicazione@inail.it

Per ulteriori informazioni rivolgersi a:  
Cristina Francesca Giombini  
06/54872511  
c.giombini@inail.it