

# RIVISTA DEGLI INFORTUNI e DELLE MALATTIE PROFESSIONALI

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

**FASCICOLO N. 1/2024**

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 CXI

**FASCICOLO N. 1/2024**

PUBBLICAZIONE QUADRIMESTRALE DELL'INAIL - ROMA

**INAIL**



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

### **DIRETTORE EDITORIALE**

Fabrizio D'Ascenzo

### **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  
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  
Marco Lai  
Paolo Lazzara  
Giuseppe Ludovico  
Arturo Maresca  
Paolo Pascucci  
Giovanni Paura  
Pietro Pennacchi  
Antonella Polimeni  
Patrizio Rossi  
Giovanna Tranfo  
Patrizia Tullini  
Vito Zammataro

### **COORDINAMENTO GIURISPRUDENZA**

Avvocatura Generale Inail

### **REDAZIONE**

Cristina Francesca Giombini

In copertina: immagine tratta da Banca dati Inail

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

Nel presente fascicolo pubblichiamo in apertura, come di consueto, la relazione annuale 2023 del Presidente Prof. Fabrizio D'Ascenzo.

Nel documento viene dato conto delle attività poste in essere dall'Inail per attuare il più efficacemente possibile le complesse e articolate funzioni dell'Ente, esponendo, innanzi tutto, i dati relativi all'andamento infortunistico e alle diverse tipologie di prestazioni erogate, da quelle economiche a quelle sanitarie, socio-sanitarie, di assistenza protesica e riabilitativa e di reinserimento nella vita di relazione e nell'attività lavorativa. Un adeguato spazio è dedicato al bilancio e ai risultati di gestione; spazio nel cui ambito viene sottolineata l'importanza della funzione ispettiva nel contrasto dei fenomeni di evasione/elusione contributiva e nella emersione di irregolarità del rapporto di lavoro. L'esercizio di tale funzione è stato reso particolarmente gravoso dal progressivo decremento del personale in servizio, cui si è posto rimedio con l'autorizzazione, di cui al d.l. n. 63/2024, ad assumere 111 nuovi ispettori.

Grande attenzione è dedicata ai temi della prevenzione e della sicurezza sul lavoro con una sottolineatura molto efficace, oltre che dell'attività di finanziamento di progetti di miglioramento delle condizioni di sicurezza, per la quale sono stanziati risorse di bilancio molto rilevanti, dell'importanza dell'attività di consulenza e assistenza alle imprese e, ancor più, di quella di formazione, informazione, orientata a una efficace diffusione della cultura della sicurezza, che costituisce l'indefettibile presupposto per la prevenzione dei troppi eventi drammatici che ancora colpiscono i lavoratori.

Allo stesso obiettivo di tutela della salute dei lavoratori e di riduzione dei rischi dell'attività lavorativa sono orientate anche le funzioni di ricerca dell'Inail esercitate in collaborazione con Atenei, enti pubblici di ricerca, organismi scientifici di rilevanza nazionale e internazionale nonché con grandi aziende e gruppi industriali italiani. Una particolare attenzione è posta sul tema della bionica, degli sviluppi scientifici e tecnologici, della progettazione e realizzazione di dispositivi tecnologicamente avanzati utili non solo per migliorare il livello delle prestazioni rese agli infortunati e ai tecnopatici ma anche per individuare i nuovi rischi del lavoro e prevenirne gli effetti lesivi.

Il quadro complessivo delineato dal Presidente con la propria relazione rende evidente che gli assistiti dell'Inail non sono più, come in origine, i soli infortunati e tecnopatici ma sono tutti i lavoratori, ai quali l'Istituto contribuisce a garantire il massimo livello possibile di tutela della salute e di sicurezza sul lavoro.

Costituisce logica e coerente conseguenza della complessiva impostazione della Relazione l'indicazione, da parte del Presidente, tra gli aspetti evolutivi, della universalizzazione della tutela, superando i tralatici residui dell'originaria logica selettiva, oltre che dell'innalzamento dei livelli prestazionali.

Si raccomanda, infine, una attenta lettura del Focus sull'andamento infortunistico, indispensabile per una effettiva comprensione del fenomeno, analizzato partendo dall'andamento dell'economia e dell'occupazione, per poi scomporre i dati complessivi dell'andamento nel tempo degli infortuni e delle malattie professionali in base ai diversi settori di attività, al genere, all'età, al paese di nascita e al territorio, a livello di Regioni, concludendo con un raffronto con i dati dell'Unione Europea e di alcuni Paesi membri.

LUIGI LA PECCERELLA



## RELAZIONE ANNUALE 2023

Desidero ringraziare le Autorità presenti che con la loro vicinanza testimoniano e riaffermano l'impegno e l'attenzione delle Istituzioni verso i temi legati alla tutela del lavoro, in uno con l'Istituto che ogni giorno si adopera per dare concreta attuazione alle forme di protezione garantite dalla Carta costituzionale.

L'Inail persegue tale obiettivo agendo su diversi fronti: un deciso contributo alle azioni dirette a mitigare il rischio infortunistico; il miglioramento costante della qualità e dei livelli delle prestazioni e dei servizi; il reinserimento sociale e lavorativo delle persone con disabilità a seguito di infortunio o malattia professionale, nonché attraverso un'avanzata funzione di ricerca, il cui *follow up* consente l'innovazione continua delle formule e delle modalità con cui la tutela acquista effettività.

La Relazione annuale rappresenta un'occasione importante per l'Istituto poiché permette di declinare e illustrare le attività svolte nel corso del 2023, inquadrando in una prospettiva strategica che mira a contrastare l'angosciante fenomeno degli incidenti sul lavoro. Di fatto, solo valorizzando un processo virtuoso basato sull'attivazione corale da parte degli attori del *welfare* (Istituzioni, Parti sociali, Pubbliche amministrazioni, associazionismo, soggetti del sistema prevenzionale) delle leve che riducono il rischio infortunistico, si sarà in grado di rilevare nel tempo *trend* decrescenti del fenomeno.

L'azione comune potrà innestarsi sulla pluralità di iniziative adottate dall'Istituto attraverso l'erogazione di finanziamenti alle aziende che innovano impianti e processi produttivi in logica di prevenzione; la premialità, di matrice assicurativa, per le imprese che investono in sicurezza; la significativa attività di informazione e formazione, volta a innalzare i livelli di conoscenza e consapevolezza del rischio nonché della cultura e dell'etica della sicurezza; l'azione di incentivazione alla certificazione dei sistemi di gestione della sicurezza aziendale; la valorizzazione della "terza missione" della funzione di ricerca, che deve saper trasferire i risultati del-

l'innovazione al mondo produttivo; l'intensificazione dei rapporti di collaborazione col sistema datoriale mediante l'apporto consulenziale qualificato; il potenziamento della funzione di vigilanza sulla regolarità del rapporto assicurativo; un originale ecosistema comunicazionale, capace di individuare un linguaggio chiaro, corretto, comprensibile ed efficace per il pieno dispiegamento dei diritti di cittadinanza.

Prima di procedere con la rappresentazione dei dati e l'illustrazione delle azioni intraprese, desidero ringraziare gli Organi dell'Istituto per la fattiva collaborazione: il Consiglio di amministrazione, il Consiglio di indirizzo e vigilanza, il Direttore generale e il Collegio dei sindaci.

Desidero altresì ringraziare il Magistrato della Corte dei conti, delegato al controllo dell'ente, e l'Organismo indipendente di valutazione della performance.

Infine, un doveroso ringraziamento deve essere riservato a tutto il personale, la cui indiscussa professionalità, unita alla profonda identità valoriale, costituisce l'essenza dell'Istituto.

La presente Relazione dà conto sinteticamente del fenomeno infortunistico, delle politiche di bilancio, assicurative, prestazionali, prevenzionali e di ricerca, nonché delle politiche patrimoniali e IT.

## **1. Andamento infortunistico**

I dati sulle denunce di infortunio nel 2023 hanno registrato, rispetto all'anno precedente, una diminuzione sia dei casi in complesso, sia degli infortuni mortali. Le denunce rilevate sono state oltre 590 mila (-16,1% rispetto alle circa 704 mila del 2022) di cui 1.147 con esito mortale (-9,5% rispetto alle 1.268 del 2022).

Nel 2023 gli infortuni riconosciuti sul lavoro sono stati 375.578 (il 64% delle denunce), di cui il 18,1% "fuori dall'azienda" (cioè "in occasione di lavoro con mezzo di trasporto" o in *itinere*). Restano da definire ancora 29 mila casi in istruttoria. Gli infortuni mortali accertati sul lavoro sono stati 550 (il 48% delle denunce), di cui il 52,2% "fuori dall'azienda" (cioè "in occasione di lavoro con mezzo di trasporto" o in *itinere*); 51 i casi ancora in istruttoria.

Le denunce di malattie professionali nel 2023 sono state oltre 72 mila (+19,8% rispetto al 2022). Un aumento comunque atteso dopo la forte flessione che, a causa della pandemia da Covid-19, ha caratterizzato il 2020 (circa 45 mila le

denunce pervenute) e in minor misura il 2021 (con poco più di 55 mila casi). È importante precisare che le denunce riguardano le malattie e non i soggetti ammalati, che sono circa 49 mila (per un singolo lavoratore possono risultare protocollate più denunce se afflitto da diverse patologie). Le malattie professionali riconosciute nel 2023 sono state 27.581, oltre 5 mila le pratiche ancora in istruttoria.

Il quadro completo dell'andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali è contenuto nel "Focus" di cui in prosieguo, nel quale si dà conto degli andamenti rilevati nel quinquennio 2019-2023, analizzati utilizzando valori numerici assoluti, in grado di fornire una prima indicazione sulla dimensione del fenomeno. Inoltre, viene fornita un'analisi basata su opportuni indicatori di rischio fondati sul rapporto tra infortuni indennizzati e addetti/anno elaborati dall'Istituto e un confronto dei tassi standardizzati di incidenza infortunistica con i Paesi europei che per sistemi assicurativi, copertura e trasmissione dei dati possono essere considerati simili all'Italia.

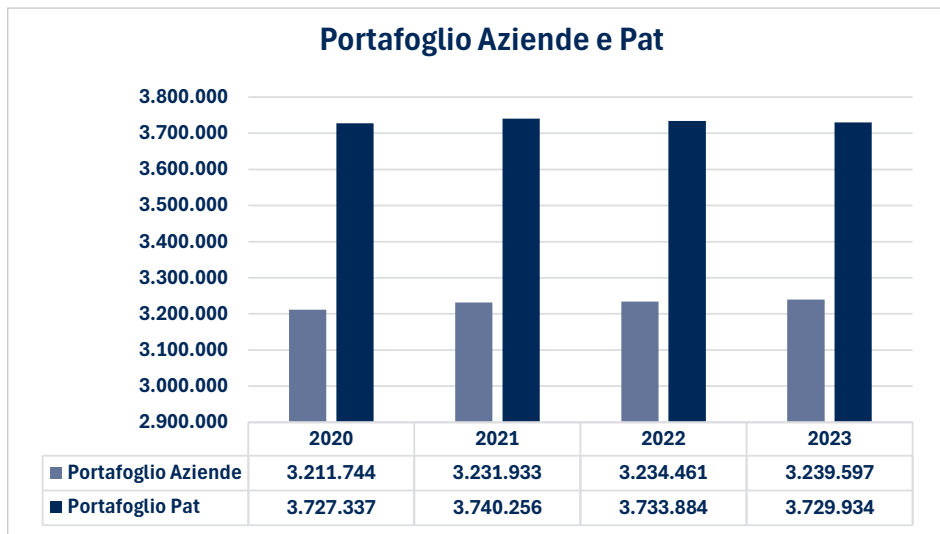
## **2. Bilancio e risultati di gestione**

I dati del consuntivo 2023 mostrano segno positivo sia in termini finanziari che economici e confermano, superato il triennio dalla revisione della tariffa dei premi, la tenuta della gestione assicurativa nel tempo, anche in situazioni critiche (es. emergenza pandemica). Una solidità finanziaria-economico-patrimoniale indispensabile per fare dell'Inail il principale punto di riferimento in materia di salute e sicurezza, in un'ottica evolutiva dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali.

Nel 2023 le entrate di competenza ammontano a 12 miliardi e 440 milioni di euro, in incremento del 6% rispetto al dato di consuntivo del 2022 (11 miliardi e 707 milioni di euro), di cui 9 miliardi e 387 milioni per entrate contributive, in aumento del 7% rispetto al dato di consuntivo del 2022 (8 miliardi e 774 milioni euro).

L'incremento delle entrate contributive testimonia la ripresa delle attività economiche dopo il periodo di crisi dovuto agli effetti della pandemia. Il grafico di seguito riportato (*Grafico n. 1*) riassume i dati di portafoglio (Aziende e Pat - Posizioni assicurative territoriali) rilevati al 31 dicembre di ciascun anno, dal 2020 al 2023.

Grafico n. 1



Le uscite di competenza si sono attestate a 9 miliardi e 371 milioni, in aumento del 3% rispetto al 2022 (9 miliardi e 100 milioni). La spesa per le prestazioni economiche erogate a infortunati e tecnopatici (rendite, indennità per inabilità temporanea, altri assegni e sussidi assistenziali) pari a 5 miliardi e 251 milioni di euro, ha registrato una sostanziale stabilità rispetto all'anno precedente (5 miliardi e 253 milioni). La maggior parte di tale spesa riguarda i pagamenti delle prestazioni permanenti (rendite), pari a 4 miliardi e 608 milioni, stabili rispetto al 2022 (4 miliardi e 606 milioni), nonostante il calo del numero delle rendite in gestione, in ragione dei provvedimenti di rivalutazione ordinaria annuale delle prestazioni. La spesa per le prestazioni temporanee si è attestata su 635,8 milioni, stabile rispetto al 2022 (639,5 milioni).

Le riserve tecniche ammontano a circa 35 miliardi e 917 milioni; le riserve sono "coperte" per il 131,1% da liquidità (versata alla Tesoreria dello Stato, senza remunerazione).

Anche quest'anno hanno gravato sul bilancio i circa 203,6 milioni di euro riversati allo Stato per riduzioni e razionalizzazioni della spesa.

### 3. Assicurazione

L'assicurazione Inail è regolata dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico) e da disposizioni speciali che, unitamente alla giurisprudenza costituzionale evolutiva, hanno esteso progressivamente la tutela assicurativa a numerose categorie di lavoratori originariamente non contemplate.

Il premio assicurativo, in linea generale, è a carico del datore di lavoro ed è determinato applicando alle retribuzioni pagate ai dipendenti occupati i tassi previsti da un'apposita tariffa, che tiene essenzialmente conto della diversa pericolosità delle varie lavorazioni.

Il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85 ha disposto, per l'anno scolastico e accademico 2023-2024, l'estensione della copertura assicurativa agli studenti e al personale del sistema nazionale di istruzione e formazione, della formazione terziaria professionalizzante e della formazione superiore, ammettendo alla tutela non solo gli infortuni occorsi in occasione di esperienze tecnico-scientifiche, esercitazioni pratiche o esercitazioni di lavoro, come previsto dal Testo unico, ma anche gli infortuni occorsi ai docenti e alunni/studenti delle scuole e degli istituti di ogni ordine e grado, compresi gli alunni delle scuole dell'infanzia, nello svolgimento delle attività di insegnamento-apprendimento.

Sempre dal punto di vista dell'ampliamento della platea degli assicurati, dal 1° luglio 2023 è operativa la riforma del lavoro sportivo di cui al decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36. A seguito del completamento del quadro normativo di riferimento, operato con i due decreti legislativi correttivi 5 ottobre 2022, n. 163, e 29 agosto 2023, n. 120, è stata modificata la disciplina dell'obbligo assicurativo Inail dei lavoratori sportivi, prevedendo, tra l'altro, l'estensione della tutela di cui all'art. 5 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (assicurazione dei lavoratori parasubordinati) ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo-gestionale, resi in favore delle società e associazioni sportive dilettantistiche, delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline sportive associate e degli enti di promozione sportiva, anche paralimpici, riconosciuti dal CONI o dal Cip.

In relazione all'assicurazione degli infortuni dei giornalisti professionisti, pubblicisti e praticanti titolari di rapporto di lavoro subordinato di natura giornalistica, l'Istituto ha gestito la fase transitoria prevista fino al 31 dicembre 2023 dalla legge 30 dicembre 2021, n. 234. Dal 1° gennaio 2024, questi lavoratori sono rientrati nel regime assicurativo ordinario previsto per i lavoratori tutelati dall'as-

sicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui al richiamato Testo unico e al decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38.

\*\*\*

L'attività ispettiva dell'Istituto è rivolta in modo specifico alla verifica del rischio assicurato, al contrasto dei fenomeni di evasione/elusione dei premi nonché all'emersione di ogni forma di lavoro irregolare. Si segnala che anche per l'anno 2023 l'Istituto ha registrato gli effetti della significativa carenza di personale assegnato alla funzione di vigilanza. Infatti, la forza ispettiva al 31 dicembre 2023 è complessivamente pari a 200 unità, con ulteriore decremento rispetto a quelle in servizio al 31 dicembre 2022, pari a 210 (-4,76%). A seguito dell'assunzione di n. 111 nuovi ispettori, autorizzata dal decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 10 (decreto-legge Agricoltura), si registrerà un sicuro miglioramento dei risultati dell'attività di vigilanza a partire dal 2024.

Nel 2023 gli ispettori Inail hanno effettuato n. 9.421 nuovi accessi (-9,26% rispetto al 2022) di cui n. 7.009 presso le aziende (-8,14% rispetto al 2022) e n. 2.412 per l'istruttoria degli infortuni mortali, gravi, in *itinere* e delle malattie professionali (-2,35% rispetto al 2022). Nello stesso anno sono state definite n. 8.739 pratiche per accertamenti presso le aziende avviati nel 2023 e in anni precedenti (-5,70% rispetto al 2022). Le aziende irregolari sono n. 8.191 (pari al 93,73% del totale delle pratiche definite). Il risultato conseguito è ottenuto grazie alla propeudeutica attività di *business intelligence* che, utilizzando dati e informazioni presenti nelle banche dati interne ed esterne, consente di indirizzare l'attività di vigilanza verso obiettivi specifici al fine di contrastare i fenomeni di lavoro irregolare e di evasione contributiva. I lavoratori regolarizzati nel 2023 sono stati 44.009, di cui 1.708 in nero.

Sono stati accertati e richiesti premi per oltre 91,1 milioni di euro registrando una riduzione del 2,6% rispetto al 2022 (93,6 milioni di euro). I funzionari ispettivi hanno svolto anche attività di supporto all'area amministrativa che cura la gestione del rapporto assicurativo e, in particolare, hanno espletato n. 1.391 incarichi per "Pratiche varie" (regolazioni *ex art.* 28 Testo unico, ditte fallite, cessate, irreperibili ecc.). La *Tavola n. 1* mostra i risultati dell'attività di vigilanza conseguiti nel triennio 2021-2023.

Tavola n. 1

ATTIVITÀ DI VIGILANZA – ANNI 2021-2023			
	2021	2022	2023
Aziende ispezionate	9.944	9.267	8.739
Aziende non regolari	9.203	8.673	8.191
Lavoratori regolarizzati	104.869	43.583	44.009
Lavoratori in nero	2.817	2.234	1.708
Accertamenti per prestazioni	3.179	2.752	2.412

#### 4. Prestazioni

Diverse sono le tipologie di prestazioni erogate: economiche, sanitarie, socio-sanitarie, di assistenza protesica e riabilitativa e di reinserimento.

In ordine alla dimensione finanziaria delle prestazioni economiche per l'anno 2023 si è già riferito in precedenza. Le *Tavole n. 2 e n. 3* riassumono, rispettivamente, il numero delle rendite per inabilità permanente e ai superstiti in gestione e il numero delle rendite di nuova costituzione rilevati al 31 dicembre di ciascun anno, dal 2020 al 2023. A corredo, le Tavole espongono le variazioni percentuali tra i dati rilevati al 31 dicembre 2023 e quelli rilevati al 31 dicembre 2022.

Tavola n. 2

RENDITE IN GESTIONE – ANNI 2020-2023					
	2020	2021	2022	2023	Var. % 2023/22
Rendite per inabilità permanente e ai superstiti al 31.12	670.287	651.799	632.892	618.594	-2,26%
- per inabilità permanente	570.728	555.302	539.694	528.114	-2,15%
- ai superstiti	99.559	96.497	93.189	90.480	-2,91%

Tavola n. 3

RENDITE DI NUOVA COSTITUZIONE – ANNI 2020-2023					
	2020	2021	2022	2023	Var. % 2023/22
Rendite di nuova costituzione	14.854	16.902	16.697	18.927	13,36%
- per inabilità permanente	12.239	14.196	14.274	16.574	16,11%
- ai superstiti	2.615	2.706	2.423	2.353	-2,89%

Nel corso del 2023 è proseguita, in attuazione dell'Accordo quadro del 2012, l'attività di coinvolgimento delle Regioni per l'erogazione, in favore dei disabili da lavoro, di prestazioni riabilitative integrative rispetto a quelle garantite dal Servizio Sanitario Nazionale. Al 31 dicembre 2023 il numero degli accordi contrattuali stipulati dall'Istituto con strutture sanitarie pubbliche e/o private accreditate è di 417, grazie ai quali sono state erogate 670.276 prestazioni in favore di 18.687 assistiti. La spesa sostenuta nel 2023 è pari a euro 11.076.019, in incremento rispetto all'anno precedente (nel 2022 la stessa spesa è risultata pari a euro 9.295.205, +19,15%).

Con riguardo all'attività sanitaria, sono proseguite le molteplici attività avviate nel 2022 con il duplice obiettivo di operare un *assessment* per meglio orientare l'attuale offerta verso un sistema di erogazione delle prestazioni a integrazione di quelle fornite dal Servizio Sanitario Nazionale, sia in termini di accertamento specialistico oltre che diagnostico - in linea con il sistema RIS-PACS di gestione digitale degli accertamenti diagnostici - e di elaborare un modello di *care management* in grado di assicurare un'assistenza personalizzata e una presa in carico dell'infortunato/tecnopatico in prossimità dell'evento lesivo, anche mediante un adeguato sostegno psicologico. All'interno di detto modello, una particolare attenzione è riservata ai *caregiver*, attraverso la messa a sistema di strumenti per la valutazione dei relativi bisogni e la progettazione di interventi di sostegno, anche di tipo formativo. Al fine di migliorare il servizio di sostegno psicologico agli assistiti, ai loro familiari e ai superstiti, il 16 ottobre 2023 è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa tra Inail e Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi (Cnop) che permette all'Istituto di avvalersi, sulla base di tariffe standardizzate, di professionisti, laureati in psicologia e specializzati in psicoterapia.

Nell'ambito della sinergia con il Comitato italiano paralimpico, si è provveduto a compiere un'analisi sugli sportelli Cip interessati indirettamente dalla riforma del lavoro sportivo e sono state curate le iniziative promozionali: 450 assistiti

Inail hanno seguito i corsi di avviamento allo sport; ulteriori 500 sono stati coinvolti nei campus o hanno partecipato agli *open day* organizzati dal Cip sul territorio nazionale.

Dal 14 al 17 novembre 2023 si è svolta a Taranto la IV edizione del “Festival della cultura paralimpica”, importante appuntamento annuale organizzato dal Cip con lo scopo di diffondere la cultura paralimpica e promuoverne i valori. L’edizione 2023 - il cui *claim* è stato “Sport, linguaggio universale” e che ha visto la partecipazione delle massime cariche dello Stato, di esponenti del mondo della cultura, dello spettacolo, del giornalismo, della società civile, nonché di molti atleti paralimpici - ha consentito di promuovere le attività dell’Istituto a sostegno dei propri assistiti.

Sempre nell’ambito della collaborazione con il Cip, il 21 aprile 2023 è stato sottoscritto il primo Protocollo operativo che prevede la sperimentazione del Piano Individuale Terapeutico Sportivo (PITS) quale parte integrante del Piano Riabilitativo Individuale (PRI) previsto dai protocolli di riabilitazione socio-sanitaria.

È continuata l’attività di assistenza tramite *contact center* integrato SuperAbile Inail. Il servizio ha fornito - in via prioritaria, a persone disabili, alle loro famiglie, ai *caregiver*, alle associazioni, agli enti pubblici e privati, nonché a coloro che si occupano a vario titolo di disabilità - informazioni e consulenza in materia di disabilit , attraverso un’ampia gamma di opportunit  di contatto. Nel corso del 2023, lo stesso servizio SuperAbile Inail, in sinergia con altri enti e Istituzioni, ha trovato una propria valida espressione anche attraverso la partecipazione attiva a diverse iniziative finalizzate a promuovere la cultura dell’inclusione sociale, tra cui gli eventi “X Master” a Senigallia ed “EXPO AID 2023 - Io, persona al centro”, organizzato presso il Palacongressi di Rimini dal Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilit  della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Occorre altres  menzionare la “Convenzione per la realizzazione di un tirocinio extracurricolare finalizzato alla riabilitazione e all’inclusione sociale di nove persone con disabilit  psichica/intellettuale e contestuale progetto di analisi, studio e ricerca”, stipulata nel dicembre 2023 con i centri per l’impiego e con altri attori istituzionali, per l’attivazione di sinergie per realizzare nuove iniziative di reinserimento socio lavorativo. Si tratta di un progetto sperimentale che consente all’Istituto non solo di ampliare l’offerta di informazioni e di realizzare un podcast destinato al mondo della disabilit  ma anche di sperimentarne la concreta realizzabilit , mediante una collaborazione diretta di assistiti con disabilit  diverse da quelle motorie.

Si segnala che l'Inail è membro permanente dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, istituito con legge 3 marzo 2009, n. 18. L'Osservatorio ha funzioni consultive e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione di politiche nazionali in materia di disabilità e vede il coinvolgimento degli enti e delle amministrazioni competenti in materia, delle undici associazioni di livello nazionale, maggiormente rappresentative del mondo della disabilità, nonché di ulteriori venti associazioni quali invitati permanenti, con lo scopo di assicurare la più ampia partecipazione di soggetti portatori di interesse.

\*\*\*

Nel 2023, le prestazioni riabilitative erogate in forma diretta dal Centro protesi di Vigorso di Budrio con le filiali di Roma e Lamezia Terme, dal Centro di riabilitazione motoria di Volterra e dagli undici centri di fisiokinesiterapia attivi in cinque Regioni sono state n. 145.332 e hanno riguardato n. 4.260 assistiti. Al riguardo deve essere rammentato l'episodio alluvionale di grave portata che ha interessato l'Emilia-Romagna nel maggio del 2023 e che ha coinvolto anche il Centro protesi Inail di Vigorso di Budrio, colpito e danneggiato gravemente in molti dei suoi ambienti e impianti, con temporanea inagibilità e conseguente sospensione dei servizi, riattivati a partire dal mese di settembre.

Le prestazioni di assistenza protesica erogate dal Centro protesi di Vigorso di Budrio e dalle sue Filiali, nonché dai suoi Punti di assistenza dislocati sul territorio nazionale, sono state n. 5.831 e hanno interessato n. 4.024 assistiti, di cui n. 2.728 infortunati sul lavoro e n. 1.296 assistiti del Servizio Sanitario Nazionale e privati.

Con riferimento all'erogazione di ausili per la mobilità e altri dispositivi tecnici, si sono registrate n. 4.394 prestazioni che hanno interessato n. 2.484 assistiti.

Nel corso del 2023, è stata attuata una serie di interventi innovativi nei processi di produzione, attraverso l'immissione di nuove componenti protesiche e l'introduzione di avanzate tecnologie digitali. È stato altresì sperimentato uno speciale sistema di produzione digitale di invasature per protesi di arto inferiore che risulta di assoluta novità sia per le modalità di progettazione che per la resa dei prodotti finiti. La nuova tecnologia utilizza scanner digitali, sistemi di progettazione e di simulazione assistiti al calcolatore in ambiente virtuale, stampanti 3D, algoritmi di Intelligenza Artificiale, tecniche per la realizzazione e la caratterizzazione di materiali compositi avanzati. Questa tecnologia, combinata con la valutazione dell'efficacia dei dispositivi mediante analisi bio-meccanica e clinica, permette di trasformare in modo radicale il quadro produttivo a beneficio degli assistiti e degli operatori. In particolare, consente di velocizzare l'esecuzione delle lavorazioni riducendo i tempi di consegna dei dispositivi protesici, nonché di tracciare

e archiviare le lavorazioni medesime, di ridurre l'esposizione degli operatori ad agenti irritanti, di efficientare l'uso delle materie prime e conseguentemente contrarre i costi di produzione, di migliorare la performance e il comfort dei dispositivi, innalzandone il livello qualitativo, anche in termini di peso e sicurezza.

È proseguito il servizio di assistenza di prossimità a favore degli infortunati presi in carico, attraverso accessi domiciliari finalizzati alla valutazione delle soluzioni più idonee per il recupero della mobilità e l'abbattimento delle barriere architettoniche, nonché per provvedere alla somministrazione di attività di addestramento, per l'assistito e per i suoi familiari, sull'utilizzo dei dispositivi complessi.

\*\*\*

L'Inail sostiene progetti e interventi personalizzati per il superamento e abbattimento di barriere architettoniche nei luoghi di lavoro, di adeguamento e adattamento delle postazioni di lavoro e per interventi formativi per la riqualificazione professionale, mirati alla conservazione del posto di lavoro o all'inserimento in nuova occupazione di disabili da lavoro.

Nel 2023 sono state intraprese le attività volte alla reingegnerizzazione dei flussi organizzativi e all'implementazione delle relative procedure informatiche ed è stato avviato un progetto per rilevare informazioni statistiche sugli effetti dell'evento infortunistico sui rapporti di lavoro al fine di una maggiore comprensione del bisogno e di un complessivo potenziamento dello strumento del reinserimento lavorativo.

Nello stesso anno si è conclusa la prima procedura pubblica per il finanziamento di progetti di formazione e informazione in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, presentati dalle associazioni datoriali e dei lavoratori, dai patronati, dagli enti bilaterali e dalle associazioni senza scopo di lucro in attuazione di quanto previsto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 e integrato dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145. L'iniziativa, finalizzata a incentivare la diffusione, tra i datori di lavoro e i lavoratori, di una cultura condivisa sulle tutele previste dall'ordinamento per garantire la parità dei diritti dei lavoratori con disabilità, ha coinvolto circa 7.000 destinatari nei percorsi formativi/informativi realizzati dai soggetti proponenti.

Inoltre, lo scorso 28 dicembre è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale un nuovo avviso pubblico nel quale è stato previsto che, oltre ai lavoratori e ai datori di lavoro, possano partecipare alle iniziative formative e informative anche i soggetti in cerca di nuova occupazione. Le risorse finanziarie destinate a tale ambito di intervento ammontano, anche per l'anno 2023, a due milioni e mezzo di euro.

## 5. Prevenzione e sicurezza

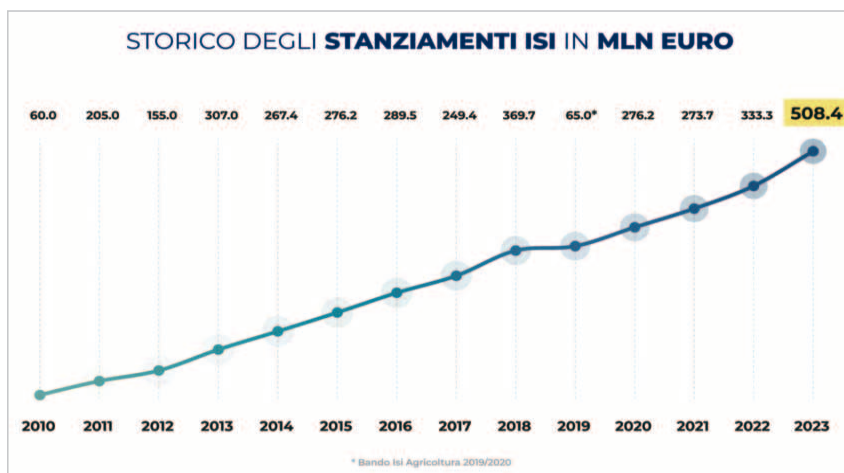
L'Istituto svolge compiti di formazione, informazione, assistenza e consulenza in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, in coerenza con il ruolo di sostegno attribuito dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. L'impegno a promuovere e incentivare la cultura della salute e della sicurezza è inteso sia come valore etico e sociale, nella logica della tutela integrale dei lavoratori, sia come obiettivo di massimo contenimento degli infortuni e dei relativi costi sociali.

Il Piano triennale per la prevenzione 2022-2024, approvato dal Consiglio di indirizzo e vigilanza il 28 dicembre 2022 e successivamente aggiornato, esprime le politiche di prevenzione dell'Istituto riferite, in coerenza con la Strategia europea per la salute e sicurezza sul lavoro 2021-2027 e con l'Agenda ONU 2030, alla riduzione sia dei rischi nuovi ed emergenti, sia dei rischi già noti.

Lo schema strutturale del Piano è stato implementato con logiche ispirate alla massima condivisione e partecipazione, attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro multidisciplinare composto da rappresentanti di tutte le strutture tecnico-scientifiche dell'Istituto.

Il sistema di finanziamento ISI, componente rilevante delle politiche di prevenzione dell'Istituto, è divenuto ormai un programma strutturale: dal 2010 a oggi sono stati stanziati oltre 3,5 miliardi di euro, come rappresentato nel *Grafico n. 2*, e sono stati ammessi al finanziamento oltre 46.000 progetti di prevenzione.

*Grafico n. 2*



Nel corso dell'anno è proseguita la gestione dei Bandi degli anni precedenti ed è stato progettato il nuovo Bando ISI 2023, con il quale sono stati messi a disposizione 508,4 milioni di euro a fondo perduto per incentivare le imprese a realizzare progetti per il miglioramento documentato delle condizioni di salute e di sicurezza dei luoghi di lavoro. Il bando ISI 2023 presenta numerosi elementi di novità, introdotti con l'obiettivo di migliorare l'efficacia degli interventi realizzati e di semplificare la procedura di accesso al contributo. Al riguardo si evidenziano, tra gli altri:

- la rimodulazione dei cinque assi di finanziamento (generalista; prevenzione rischi infortunistici; bonifica amianto; micro e piccole imprese dell'industria manifatturiera; agricoltura);
- l'aumento dell'incidenza degli interventi ad alto contenuto tecnologico, privilegiando progetti che prevedono la sostituzione di macchine obsolete con analoghi dispositivi che rispettino gli *standard* di sicurezza della normativa europea;
- una speciale attenzione alle micro e piccole imprese operanti nei diversi settori appartenenti all'industria manifatturiera.

Con riferimento all'asse Agricoltura, tra il 2016 e il 2022 i progetti presentati dalle imprese agricole per accedere ai fondi del bando ISI destinati alla sostituzione dei mezzi obsoleti sono stati più di 28 mila e circa 6.300 quelli ammessi al finanziamento. Con il bando 2023 sono stati stanziati 90 milioni di euro, 55 milioni in più rispetto alle edizioni precedenti, con l'obiettivo di ammettere un maggior numero di progetti al contributo, aumentando anche la portata degli interventi realizzati.

Per semplificare la procedura di accesso ai finanziamenti e fornire assistenza alle aziende interessate è stato creato, inoltre, un punto di contatto digitale (*touchpoint*) che fornisce una visione unitaria e integrata di tutte le informazioni ed è stato reso disponibile *online* un *videotutorial* a supporto di tutte le fasi di compilazione della domanda.

\*\*\*

Nel corso dell'anno sono proseguite le attività connesse ai finanziamenti di interventi formativi e informativi nonché le iniziative, anche in collaborazione con enti e Istituzioni, per la promozione e lo sviluppo della cultura in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

In tale ambito occorre menzionare il "Forum della prevenzione - Made in Inail", il *roadshow* organizzato dall'Istituto per presentare il Piano della prevenzione 2022-2024 e promuovere in tutta Italia il confronto con Istituzioni, enti locali e Parti sociali sulle strategie più efficaci di contrasto agli infortuni e alle malattie

professionali. Nell'arco di sette mesi il *roadshow* ha toccato, con un percorso articolato in 23 tappe, tutte le Regioni italiane, affrontando le tematiche della sicurezza in rapporto alle diverse realtà territoriali coinvolte.

L'azione dell'Inail per realizzare la propria *mission* passa necessariamente anche attraverso il consolidamento di sinergie con le altre Istituzioni pubbliche, le associazioni rappresentative delle Parti sociali, datoriali e sindacali, partner di comprovata competenza e qualificazione. Nell'interagire con detti soggetti, l'Istituto fornisce supporto tecnico e specialistico, strumenti e metodi operativi, elementi di innovazione tecnologica; contribuisce a divulgare le conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro e ad accrescere la consapevolezza individuale e collettiva dell'importanza delle tematiche trattate.

Nel corso del 2023 hanno avviato le relative attività seminariali i soggetti ammessi al finanziamento previsto dall'Avviso pubblico del febbraio 2021 per la realizzazione di interventi informativi finalizzati allo sviluppo dell'azione prevenzionale con cui l'Inail ha messo a disposizione 4 milioni di euro.

In tema di finanziamenti per la formazione occorre menzionare l'“Avviso pubblico Formazione 2022”, con cui sono stati resi disponibili circa 14 milioni di euro per il finanziamento di interventi formativi e aggiornamenti tematici a contenuto prevenzionale destinati ai lavoratori, ai loro rappresentanti per la sicurezza a livello aziendale (Rls), territoriale (Rlst) o di sito produttivo (Rlssp), e ai responsabili del servizio di prevenzione e protezione (Rsp).

Con l'obiettivo di realizzare programmi formativi per la promozione della cultura della salute e della sicurezza negli ambienti di lavoro delle Pubbliche amministrazioni, nel 2023 è stato stipulato l'accordo quadriennale tra Inail e Scuola nazionale dell'amministrazione. Altre iniziative formative in materia di prevenzione realizzate nel 2023 hanno interessato 700 ispettori tecnici neoassunti dall'Ispettorato nazionale del lavoro e 30 impiegati tecnico-amministrativi dell'Università Sapienza di Roma.

Sempre con riferimento al tema della formazione, occorre ricordare la definizione e pubblicazione della Prassi di Riferimento UNI/PdR 149:2023 “Guida metodologica per l'organizzazione e la gestione dei percorsi formativi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro erogati in modalità videoconferenza sincrona”. Il documento è stato redatto da un tavolo interistituzionale, costituito *ad hoc* e coordinato da Inail, a cui hanno partecipato esperti e professionisti in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro dell'Istituto, del Coordinamento delle Regioni, delle Università Carlo Bo di Urbino e Ca' Foscari di Venezia, del comitato tecnico UNI/CT 042 “Sicurezza” di UNI.

Nell'ambito delle collaborazioni istituzionali con finalità prevenzionale si segnalano:

- la Convenzione Quadro con la Conferenza delle Regioni e Province autonome sottoscritta nel mese di ottobre 2023 per l'accesso ad alcuni servizi digitali SINP, come "Flussi informativi", "Registro Infortuni Telematico" e "Registro di esposizione". La convenzione punta a rendere più efficaci le attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali attraverso una maggiore condivisione di dati e informazioni con enti territoriali quali le Regioni e le Province autonome e - attraverso esse - con le Aziende sanitarie locali e con le Agenzie di tutela della salute;
- l'Accordo quadro con il Ministero della salute e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. In tale ambito, in collaborazione con il Consiglio nazionale degli ingegneri, è stata prevista la pubblicazione della seconda edizione del Concorso nazionale "Archivio delle buone pratiche per la salute e sicurezza sul lavoro nei cantieri temporanei o mobili". In relazione al medesimo Accordo occorre altresì segnalare la costante attività di aggiornamento della base dati "Flussi informativi per la prevenzione", strumento gestionale di sistematizzazione e condivisione delle conoscenze tra Regioni, Dipartimenti di prevenzione delle ASL, Direzioni regionali Inail e Ispettorato nazionale del lavoro, per la pianificazione, la gestione e il controllo delle attività finalizzate alla prevenzione.

Fondamentale è stato l'impegno dell'Istituto nel progetto OiRA, *Online Interactive Risk Assessment, software* di valutazione interattiva dei rischi *online* realizzato dall'Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro (Eu-Osha), ideato e messo gratuitamente a disposizione degli Stati membri dalla medesima Agenzia.

Inoltre, per veicolare informazione e conoscenza in ambito prevenzionale l'Istituto, nel corso del 2023, ha preso parte attivamente a importanti iniziative fieristiche di rilievo nazionale, tra le quali: *Safety Expo* - Bergamo; Ambiente Lavoro - Bologna; Ecomondo - Rimini.

Si conferma, infine, la promozione di sinergie con enti, Istituzioni, associazioni e Parti sociali per la diffusione capillare della cultura della prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, anche mediante la sottoscrizione di Protocolli di intesa, in coerenza con quanto espresso nel Piano triennale della prevenzione 2022-2024. Tra le collaborazioni definite nel corso del 2023 si richiamano quelle con: Società Infrastrutture Milano Cortina; Gruppo Ferrovie dello Stato; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Assoparti; Unione energie per la mobilità (Unem); Dipartimento dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile; Ministero dell'Interno, Dipartimento Pubblica Sicurezza; ENEL; ENI;

ASPI (Autostrade per l'Italia); ADR (Aeroporti di Roma); Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali (ANSFISA); Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro; Protocollo d'intesa Inail - FORMEDIL; Cni (Consiglio nazionale degli ingegneri).

\*\*\*

L'Inail premia le aziende che eseguono interventi per il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro attraverso l'oscillazione del tasso medio di tariffa. Nel 2023 le aziende beneficiarie della riduzione del tasso di premio per prevenzione sono state quasi 28 mila con una diminuzione complessiva del premio di oltre 178 milioni di euro. In ragione della valenza strategica riconosciuta alla riduzione del tasso medio per prevenzione lo scorso dicembre, con l'approvazione del bilancio di previsione 2024, è stato fissato un aumento dello stanziamento fino a 200 milioni di euro delle risorse da destinare a tale intervento.

In merito alle prospettive future, nel 2023, d'intesa con le Parti sociali, è stata avviata un'attività finalizzata all'individuazione di nuovi interventi che rivestano un'indiscussa valenza prevenzionale, anche pluriennale, per la riduzione del fenomeno infortunistico, tenendo presente la sostenibilità degli stessi anche in relazione alla dimensione delle aziende (piccole, medie e grandi) che investono in sicurezza.

## 6. Ricerca

L'Inail, in aderenza agli obiettivi delineati nel Piano delle attività di Ricerca 2022-2024 in materia di sicurezza e tutela della salute negli ambienti di vita e di lavoro, ha svolto un'intensa attività in collaborazione con Atenei, enti pubblici di ricerca, IRCCS, Centri di ricerca, associazioni e organismi scientifici di rilevanza nazionale e internazionale. Sono state gestite le 70 progettualità avviate con il Bando Ricerche in Collaborazione (BRiC 2022). Tra i campi d'indagine sui quali si è incentrata l'attività si richiamano la sensoristica e i sistemi di *ambient intelligence*, i sistemi e dispositivi innovativi integrati con IA, i sistemi adattativi per l'integrazione uomo-robot, mutamenti sociali e demografici in relazione anche alle nuove modalità organizzative di lavoro, la sorveglianza delle malattie professionali, l'esposizione a microplastiche, materiali nanostrutturati e fitofarmaci e lo stress termico.

Nel 2023 è stata rinnovata la *partnership* con l'Istituto italiano di tecnologia (IIT), centro di ricerca di riconosciuto prestigio internazionale, con cui Inail vanta una collaborazione pluriennale in particolare, negli ambiti delle nanotecnologie e sensoristica; dell'intelligenza artificiale, dei dispositivi indossabili e

cobot per la gestione integrata, predittiva e responsabile dei rischi lavorativi; della robotica collaborativa per la prevenzione dei rischi. Fra le progettualità a forte impatto innovativo - elaborate nel corso del 2023 e oggetto di ulteriori sviluppi nel triennio successivo - si evidenzia “ErgoCub” per la gestione e la prevenzione del rischio biomeccanico attraverso la realizzazione di un robot umanoide e di una tuta sensorizzata che permette il monitoraggio in tempo reale sia degli sforzi sia dei movimenti del corpo di chi la indossa. Il progetto è stato scelto a livello internazionale e inserito nella lista dei *Responsible AI Change Makers* al summit del *Global Partnership on Artificial Intelligence* (GPAI). Presso il centro ricerche Inail di Monte Porzio Catone è stato allestito un laboratorio, gemello a quello dell’IIT di Genova, concepito per testare in ambiente controllato le tecnologie sviluppate e verificarne l’efficacia in condizioni di lavoro simili a quelle reali, in particolare nello scenario lavorativo industriale e ospedaliero.

Per quanto riguarda la sinergia con il mondo accademico, si segnala la pluriennale collaborazione avviata con Sapienza Università di Roma - che ha dato vita alla quarta edizione del Master interfacoltà biennale di II livello in Gestione integrata di salute e sicurezza nell’evoluzione del mondo del lavoro - e l’Accordo quadro con l’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata” per la realizzazione di iniziative congiunte in ambito didattico e per lo sviluppo di progetti volti a facilitare il collegamento con il mondo produttivo.

Nello stesso anno, le menzionate attività di collaborazione strutturata con grandi aziende e gruppi industriali italiani hanno interessato anche il settore ricerca, con la finalità di accompagnare l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sotto il profilo del potenziamento delle politiche di prevenzione e tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Un ulteriore accordo di collaborazione ad alto tasso di innovatività scientifica è quello siglato dall’Istituto con UNEM (Unione Energie per la Mobilità) con l’obiettivo di promuovere la sperimentazione di procedure e sistemi realizzati da Inail con riferimento ai temi concernenti la sicurezza dei lavoratori esposti ai rischi emergenti connessi alla produzione, stoccaggio e impiego di nuove sostanze legate alla transizione energetica.

Nell’ambito dei servizi resi all’utenza e alle Pubbliche amministrazioni e della gestione delle relative banche dati, sono proseguite le attività di implementazione delle funzionalità degli applicativi: in particolare, il portale ASA, per la raccolta delle informazioni sulle verifiche periodiche sulle attrezzature di lavoro (allegato VIII al d.lgs. 81/2008), e la procedura CIVA, per i servizi di certificazione e verifica. La continua evoluzione è finalizzata a efficientare e ampliare la gestione dei servizi, incrementando la qualità del rapporto con l’utenza nonché

consentendo la predisposizione di report più dettagliati da restituire ai Dicasteri competenti per lo sviluppo di politiche mirate. Nel 2023, le attività di certificazione e verifica di attrezzature, svolte dalle Unità operative territoriali (UOT) del settore ricerca, hanno prodotto i seguenti risultati: i servizi richiesti sono stati 140.381 (erano 148.690 nel 2022), quelli resi sono stati 98.348 (erano 93.595), generando un fatturato di 15,8 milioni di euro.

\*\*\*

Nel 2023 l'Istituto ha avviato il programma della ricerca dell'area protesico-riabilitativa per il triennio 2023-2025.

Il programma, articolato in 18 progetti, si focalizza particolarmente sul tema della bionica, affrontandolo dal punto di vista delle tecniche chirurgiche, delle tecnologie e dei dispositivi, dei protocolli riabilitativi, dell'impatto sui professionisti sanitari e sui pazienti nella dimensione bio-psico-sociale.

Il programma di ricerca, che annovera una serie di partner di alto profilo clinico, scientifico e tecnologico, si prefigge di affrontare sfide di particolare complessità sul versante della protesica di arto inferiore e di arto superiore, della riabilitazione robotica, della chirurgia e riabilitazione, dei sistemi di valutazione delle capacità funzionali della persona con disabilità. Tale attività produce ricadute concrete sulle persone destinatarie della tutela e testimonia in modo tangibile la volontà dell'Inail di innalzare il livello qualitativo delle prestazioni nei confronti degli infortunati sul lavoro e dei tecnopatici, non applicando soltanto quanto di meglio offre il mercato dei dispositivi medici e delle tecnologie riabilitative, ma partecipando attivamente e da protagonista agli sviluppi tecnologici.

La specificità del programma si fonda nel "mettersi al servizio" degli assistiti che diventano essi stessi i primi ricercatori, poiché sono parte attiva nella definizione delle caratteristiche funzionali delle tecnologie, forniscono *feedback* sui prototipi sviluppati e partecipano agli studi clinici di validazione dei dispositivi. Il modello adottato, che si è rivelato vincente, è *User-Centered Design* e prevede il continuo coinvolgimento degli assistiti nelle varie fasi di sviluppo dei dispositivi.

La ricerca clinica, in particolare, è uno strumento fondamentale per il miglioramento continuo della qualità dell'assistenza in quanto consente di consolidare e sviluppare le conoscenze derivanti dalla ricerca scientifica e tecnologica al fine di fornire risposte sempre più efficaci rispetto ai bisogni degli assistiti.

Nel 2023 è proseguita la sperimentazione clinica delle tecniche di osteointegrazione per le protesi per amputazione trans-femorale, per consentire alla persona

amputata di fruire di una migliore connessione della protesi con il proprio arto residuo, anche ai fini di una più agevole trasmissione delle forze durante la deambulazione e i movimenti. Grazie agli esiti conseguiti dalla ricerca Inail in tale ambito, questo tipo di intervento è oggi ricompreso tra le prestazioni erogate dal sistema sanitario della Regione Emilia-Romagna. La sperimentazione delle suddette tecniche sarà avviata anche per le amputazioni a carico di altri distretti corporei.

In ragione della rilevanza che riveste per l'Istituto, occorre menzionare i risultati fino a oggi ottenuti dal progetto di ricerca denominato "Twin", al quale nel corso del 2023 è stato dato forte impulso. Si tratta di un progetto condotto in collaborazione con l'Istituto italiano di tecnologia di Genova finalizzato allo sviluppo di un esoscheletro robotico per gli arti inferiori. Tra coloro che possono potenzialmente beneficiare di questa tecnologia vi sono gli infortunati sul lavoro con esiti di paraplegia. A febbraio 2024 "Twin" è stato presentato al Museo della Scienza e della Tecnologia di Milano.

\*\*\*

Nel 2023 è proseguito l'impegno dell'Istituto per la valorizzazione dei prodotti della propria ricerca attraverso diverse attività di disseminazione delle conoscenze, tra le quali si segnala la nuova Rassegna scientifica che raccoglie gli articoli pubblicati dai ricercatori Inail su riviste internazionali, *peer-reviewed* e indicizzate.

Il trasferimento dei risultati della ricerca scientifica e tecnologica è stato realizzato attraverso la partecipazione a partenariati pubblico-privati (centri di eccellenza nazionali ed europei e poli dell'innovazione), finalizzati ad accelerare gli stessi processi di trasferimento, nonché favorire lo sviluppo di reti strutturate di innovazione.

Tra le iniziative più innovative e di diretto impatto sulle imprese si richiama il Bando Innovazione Tecnologica (BIT), pubblicato a fine 2022, con cui l'Inail, in sinergia con Artes 4.0, ha finanziato, mettendo a disposizione 2 milioni di euro, 17 progetti ad alto tasso di maturità tecnologica finalizzati alla riduzione del fenomeno infortunistico/tecnopatico o al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori. Detti progetti si sono avviati nel secondo semestre del 2023.

In ambito protesico e riabilitativo, la ricerca persegue la finalità di creare una catena di valore attraverso la quale la conoscenza prodotta viene messa a disposizione della società e, specificamente, delle persone con disabilità: una "terza missione" prettamente indirizzata all'innalzamento degli standard di *welfare*. La rete di collaborazioni con i partner produce, inoltre, una importante ricaduta in

termini formativi nei confronti di tirocinanti, tesisti, assegnisti e dottorandi, che nell'affrontare sfide di alta complessità acquisiscono un patrimonio di competenze da impiegare nel contesto sociale e nel tessuto produttivo anche al di fuori dello specifico ambito della ricerca e della sperimentazione.

In tema di “terza missione” sono stati, inoltre, avviati gli iter brevettuali per due trovati:

- barriere laser modulari e componibili per delimitare le zone di lavoro stradali, rilevare le violazioni e avvisare lavoratori e utenti stradali del pericolo di investimento. Le barriere, trasportabili, rappresentano una soluzione economica e immediata per tutti i cantieri stradali, in particolare per quelli di breve durata;
- esoscheletro di arto superiore con interfaccia aptica per ambiente di realtà virtuale che consente di aumentare l'efficacia della formazione di lavoratori, con particolare attenzione agli operatori in ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento.

## 7. Patrimonio

Le attività svolte nel corso del 2023 riguardano la gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare, le politiche di alienazione e quelle di investimento. Le politiche di investimento immobiliare dell'Istituto per l'esercizio 2023, in applicazione di quanto previsto dal Piano triennale degli investimenti 2023-2025, sono state finalizzate a investimenti a reddito (diretti e indiretti) e a investimenti di tipo istituzionale per un importo complessivo di 220 milioni di euro in competenza e 300 milioni di euro in cassa.

Alla luce della normativa di riferimento e in applicazione delle previsioni del menzionato Piano triennale degli investimenti 2023-2025, le attività di investimento diretto in immobili a reddito hanno riguardato principalmente i seguenti *asset*: acquisto di immobili adibiti a ufficio da destinare in locazione passiva a Pubbliche amministrazioni; investimenti per la costruzione di edifici scolastici innovativi e la realizzazione di Poli per l'infanzia; iniziative per la realizzazione di interventi urgenti di elevata utilità sociale nel campo dell'edilizia sanitaria.

Con riferimento alle iniziative di acquisto di immobili da destinare in locazione passiva alle Pubbliche amministrazioni, il 27 luglio 2023 è stato stipulato l'atto di compravendita per un immobile sito in Viareggio, già condotto in locazione dall'Arma dei Carabinieri - Comando Compagnia di Viareggio. Inoltre, nel corso dell'anno è stata avviata l'istruttoria per l'acquisto di un complesso edilizio nel

centro di Roma da destinare in locazione attiva alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Relativamente agli investimenti destinati all'edilizia scolastica, sono proseguite le istruttorie tecniche relative ai progetti presentati dagli enti locali coinvolti. Tra i progetti in corso di realizzazione, nel corso del 2023 sono stati sottoscritti gli atti di compravendita delle aree e avviate le gare per la realizzazione delle scuole di Modena e Riolo Terme (RA). Per quanto riguarda invece la realizzazione di Poli per l'infanzia, sono stati consegnati due progetti esecutivi dai Comuni di Villafranca di Verona e Bari.

Relativamente all'edilizia sanitaria, la legge di bilancio 2024 ha attribuito all'Istituto ulteriori competenze rendendo strutturale l'intervento dell'ente in tale ambito. Nel corso dell'anno si sono avviate le istruttorie delle iniziative già individuate sulla base del d.p.c.m. 14 settembre 2022 e nel mese di aprile 2023 si è concluso l'acquisto di una porzione di edificio già esistente in uso all'ospedale Sant'Anna di Cona dell'Azienda Ospedaliera-Università di Ferrara.

Sul versante degli investimenti in immobili da destinare a sedi dell'Istituto si è completato, nel corso del 2023, l'acquisto dal Comune di Ancona di un terreno su cui realizzare la nuova sede della Direzione regionale Marche e della Direzione territoriale di Ancona. È stato inoltre autorizzato l'acquisto di un terreno edificabile, sito in Roma, di proprietà del Campus Bio-Medico Spa, per stabilirvi il nuovo Dipartimento Inail di medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale.

L'Istituto realizza il suo costante impegno di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro anche nell'ambito degli investimenti immobiliari. A luglio 2023, presso il Ministero della cultura è stato infatti presentato il progetto di riqualificazione e restauro del complesso monumentale di piazzale degli Archivi all'Eur, che dagli anni Cinquanta del secolo scorso ospita l'Archivio centrale dello Stato. Vincolato come bene culturale dal 2004, l'immobile, di grande rilevanza storica, dal 2015 è di proprietà dell'Istituto. Il progetto di restauro e riqualificazione è stato affidato a un gruppo di imprese specializzate con procedura a evidenza pubblica, per un valore complessivo di oltre 28 milioni di euro e si svilupperà in due fasi, la prima riguardante la parte esterna dell'edificio e la seconda quella interna. Sicurezza, sostenibilità e restauro estetico sono i tre obiettivi principali del progetto di riqualificazione. La sicurezza a cui punta l'intervento è intesa sia come messa in sicurezza della struttura edilizia e delle sue componenti impiantistiche che come tutela per utenti e operatori. Il secondo obiettivo, quello della sostenibilità, si intende raggiungere attraverso l'efficientamento energetico, l'uso di fonti di energia rinnovabili, l'*energy sharing* e l'uso di materiali ecosostenibili.

Per il restauro estetico dei manufatti, infine, si procederà alla pulitura dei rivestimenti marmorei e al ripristino delle parti deteriorate. Un nuovo impianto di illuminazione a basso consumo, infine, contribuirà a ripristinare il carattere monumentale della piazza.

Nel 2023 sono stati acquistati BTP per un valore nominale complessivo di 104 milioni di euro in relazione al rimborso di BTP scaduti e della quota annuale di capitale del Bond Lazio, portando il portafoglio dei titoli posseduti al 31 dicembre 2023 a un valore nominale di circa 999,4 milioni di euro, a fronte di un *plafond* massimo di 1 miliardo di euro, autorizzato nel 2015 con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Al riguardo occorre rappresentare che il predetto Ministero, con decreto del 17 gennaio 2024, ha innalzato il tetto del *plafond* dei titoli detenibili dall'Istituto, portandolo a 2 miliardi di euro. L'Inail intende raggiungere il nuovo limite nel corso delle annualità 2024 e 2025.

Relativamente alla partecipazione dell'Istituto al Fondo QuattroR con 40.000 quote, per un valore complessivo di 200 milioni di euro, nel corso dell'anno sono stati richiamati 4,475 milioni di euro comprensivi sia delle spese di gestione che degli investimenti messi in atto dal Fondo.

## **8. Innovazione tecnologica e digitalizzazione**

Il 2023 ha rappresentato per l'Istituto un anno chiave nello sviluppo dell'interazione digitale tra Pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese, anche tramite il potenziamento della interoperabilità sulle piattaforme nazionali.

In continuità con l'adesione alle piattaforme nazionali "Catalogo Nazionale Dati" (CND) e "Piattaforma Digitale Nazionale Dati" (PDND), l'Istituto ha completato la revisione delle ontologie e della semantica secondo una metodologia condivisa con l'Agenzia per l'Italia Digitale e il Dipartimento per la Trasformazione Digitale e ha avviato la pubblicazione dei dati sul canale pubblico del CND.

Inoltre, con l'obiettivo di rispondere alle esigenze di maggiore mobilità dei cittadini e delle imprese europee, l'Istituto ha completato l'integrazione delle informazioni, dei servizi e delle procedure relativi al rapporto assicurativo con l'infrastruttura europea del *Single Digital Gateway* (istituito con il Regolamento Ue 2018/1724), entro le scadenze e nel rispetto degli obiettivi condivisi per il 2023 con l'Agenzia per l'Italia Digitale e con il Dipartimento delle Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Relativamente alle iniziative del PNRR, già avviate nel corso del 2021, il 2023

ha visto il raggiungimento del primo target europeo associato all'investimento di digitalizzazione dell'Inail.

Nel contesto del progetto finalizzato all'evoluzione e ottimizzazione dei servizi digitali all'utenza (*Digital Optimization*) l'Istituto ha completato la reingegnerizzazione e digitalizzazione di 53 processi e servizi, afferenti alle quattro aree istituzionali (Rapporto assicurativo, Prestazioni, Prevenzione, Ricerca). Il conseguimento di questo primo obiettivo, legato all'erogazione dei fondi del PNRR, ha permesso di massimizzare lo sviluppo digitale finalizzato a rendere i servizi al cittadino sempre più facilmente fruibili.

Un ulteriore risultato raggiunto nel perimetro nazionale dell'investimento PNRR, riguarda la realizzazione del *Digital Workplace*, una piattaforma che supporta la trasformazione delle modalità lavorative del dipendente verso una normalità agile e funzionale ad accrescere l'operatività digitale. L'Istituto, nel corso del 2023, ha completato il progetto rendendo disponibile per tutto il personale un unico punto di accesso strutturato da dove avviare e gestire gli applicativi digitali di lavoro.

Particolare attenzione è stata, inoltre, dedicata al tema dell'Intelligenza Artificiale. L'Istituto ha implementato i suoi "servizi intelligenti", attivando l'assistenza virtuale a beneficio degli utenti e ha utilizzato sistemi cognitivi nei processi interni ed esterni per la raccolta e l'analisi automatizzata di dati provenienti da fonti specializzate.

Sulla base dei principi dettati dall'Unione Europea tramite l'*High-Level Expert Group on AI* e alla luce del nuovo *AI Act* europeo, utile a regolamentare l'approccio verso l'adozione di sistemi di Intelligenza Artificiale, l'Inail ha avviato un percorso che consentirà di adottare responsabilmente soluzioni di Intelligenza Artificiale all'interno di un contesto di *governance* strutturata.

Nel 2023, il consolidamento dell'utilizzo da parte dell'utenza esterna dello Sportello digitale ha permesso la gestione completa in remoto di circa il 60% degli appuntamenti confermati tramite lo strumento. In ottica di miglioramento continuo dei servizi, nel corso del 2023 è stato attivato il "modello partecipativo delle Sedi", un percorso di relazione e interazione diretta con le Strutture territoriali finalizzato a realizzare forme di supporto ai dipendenti coinvolti nei processi di transizione digitale.

Nel 2023 sono state avviate iniziative progettuali con l'obiettivo di identificare soluzioni organizzative per integrare le tematiche ESG (*Environmental, Social e Governance*) nel modello di strategia e di *governance* dell'Istituto quale organizza-

zazione accessibile, inclusiva e agile in grado di contribuire allo sviluppo sostenibile del Paese.

## 9. Aspetti evolutivi

Terminata l'illustrazione delle principali attività svolte nel corso del 2023, occorre soffermarsi sul futuro dell'Inail e sulle sfide che lo attendono per consolidare il ruolo di ente preposto alla tutela dei lavoratori. Tutto ciò in un contesto sociale, tecnologico e ambientale, caratterizzato da costanti e inarrestabili cambiamenti del mondo produttivo.

In tale prospettiva, l'Istituto intende agire su due fronti: quello interno, riguardante l'organizzazione, la gestione, il *management* e le risorse umane, tecniche, finanziarie e quello esterno, inerente alla piena realizzazione della *mission* istituzionale, a forte vocazione sociale, che va ben oltre la tradizionale connotazione di ente assicuratore.

L'Inail punta convintamente sullo sviluppo del capitale umano riconoscendo il merito delle persone che in Istituto assolvono ai propri compiti con competenza e prevedendo l'acquisizione di nuove risorse nei diversi ambiti professionali, in un'ottica di graduale ricambio generazionale, allo stato indispensabile.

A tal fine, risulta non più rinviabile una decisa rivisitazione del modello organizzativo, una modernizzazione delle modalità di erogazione dei servizi in chiave di sostenibilità, di rispetto delle differenze di genere, di digitalizzazione e valorizzazione del patrimonio di dati e informazioni detenuto dall'Istituto.

Sempre sul fronte interno, l'Inail deve affinare le logiche di rendicontazione attraverso l'adozione sistematica di un proprio bilancio attuariale, quale strumento necessario per verificare la tenuta dei conti negli anni a venire, a garanzia, sia della stabilità finanziaria, sia dell'adeguatezza delle prestazioni da erogare agli assistiti.

Sul fronte esterno, nel ribadire che alcune scelte strategiche non sono nella piena disponibilità dell'Istituto, anche in ragione del perimetro di autonomia fino a oggi riconosciuto, si continuerà a operare in raccordo con le funzioni legislativa ed esecutiva del Paese, affinché quegli stessi obiettivi - indicati dal Consiglio di indirizzo e vigilanza e condivisi dagli Organi di gestione - diretti a innalzare i livelli di tutela dei lavoratori trovino concreta realizzazione sotto il profilo soggettivo (universalità della tutela assicurativa) e oggettivo (innalzamento dei livelli prestazionali).

In questa direzione si muovono alcune proposte formulate dall'Istituto per la

rivisitazione della disciplina della materia: abbassamento della franchigia relativa all'indennizzo del danno biologico e maggiore coerenza dei parametri di riferimento delle relative tabelle; stabilizzazione dell'estensione della tutela assicurativa per la scuola, introdotta in via sperimentale per l'anno scolastico e accademico 2023/2024, dal decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85.

Nell'ottica dell'efficientamento continuo delle prestazioni socio-sanitarie, al fine di migliorare il servizio di prossimità agli assicurati, occorrerà potenziare l'attività dei centri protesici e riabilitativi esistenti e creare nuovi punti di assistenza su tutto il territorio nazionale.

Sul versante della prevenzione, l'Istituto intensificherà le azioni idonee a mitigare e a contenere massimamente i rischi lavorativi, anche attraverso campagne formative e informative per la capillare diffusione della cultura della salute e sicurezza sul lavoro.

Ulteriori misure avranno a oggetto il costante incremento dei finanziamenti a sostegno delle imprese che decidono di investire in sicurezza, nonché la riduzione del premio assicurativo per le imprese virtuose.

Attesa la relazione positiva tra certificazione accreditata dei sistemi di gestione per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (SGSL) e una minore rischiosità infortunistica, l'Istituto si impegnerà per promuoverne una maggiore diffusione, previa valutazione dell'impatto finanziario derivante dall'implementazione di strumenti di sostegno.

Con lo stesso intento, l'Inail continuerà a favorire ogni utile iniziativa diretta a generare cultura della sicurezza fin dalla scuola dell'obbligo, attraverso l'acquisizione della consapevolezza dei rischi connessi all'attività lavorativa e la conoscenza delle misure per contenerli.

Inoltre, l'Istituto provvederà a valorizzare ulteriormente la ricerca in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, in cooperazione con enti e istituti di eccellenza e con i principali *network* europei e internazionali, così confermando il ruolo fondamentale dell'Inail nella promozione e nello sviluppo di progetti di ricerca applicata. L'attività di ricerca si caratterizzerà, inoltre, per il tangibile perseguimento della "terza missione" e per il potenziamento delle collaborazioni in atto con i *competence center* (Artes 4.0, Made, Cyber 4.0, Start 4.0), in una logica di *partnership* pubblico-privato, il cui scopo è quello di traslare le conoscenze sviluppate nei laboratori indirizzandole verso soluzioni sostenibili ed efficaci da applicare ai processi produttivi.

Determinante, inoltre, è l'attività di comunicazione per garantire ai cittadini informazioni chiare e puntuali sui servizi offerti. Da diversi anni, grazie a un approccio orientato alla comunicazione multicanale, interattiva e digitale, Inail è in grado di raggiungere target differenziati. Lo scorso 5 giugno l'Istituto ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con la Rai, per la promozione della cultura della prevenzione, nella convinzione che grazie all'attenzione dei media, è possibile contribuire a richiamare l'attenzione su un tema che riguarda tutti.

Con l'insediamento del Consiglio di amministrazione e del Direttore generale si è completato l'assetto della *governance* dell'Inail, con figure di indubbia competenza maturata in settori e ambiti diversi, che contribuiranno alla realizzazione del progetto del Polo Salute e Sicurezza per la tutela globale integrata dei lavoratori.

La nuova *governance* opererà nel rispetto reciproco di ruoli e funzioni, secondo modalità di proficua e leale collaborazione: la centralità di questo approccio rappresenta un importante fattore di successo per dare maggiore impulso alla missione dell'Istituto, affrontare le sfide e mantenere gli impegni.

## FOCUS SULL'ANDAMENTO INFORTUNISTICO



## Andamento dell'economia e dell'occupazione

Nel 2023, l'aumento dei tassi di interesse, le tensioni geopolitiche, il rincaro dell'energia e dei carburanti e il rallentamento del commercio internazionale hanno deteriorato il quadro congiunturale internazionale e ciò ha avuto ripercussioni anche sulla situazione del nostro Paese, tanto che la crescita del Pil è stata contenuta allo 0,9%, in rallentamento rispetto sia al 2022 (4%) che al 2021 (8,3%). Sul risultato hanno inciso, oltre al già citato peggioramento del ciclo internazionale, anche altri fattori che hanno impattato sulla domanda interna italiana, come l'orientamento restrittivo delle politiche monetarie e l'inflazione ancora elevata nell'anno 2023 (5,4%). Per quanto concerne il mercato del lavoro, la rilevazione delle forze di lavoro pubblicata dall'Istituto Nazionale di Statistica evidenzia, nella media del 2023, una situazione di ripresa con un incremento rispetto al 2022 di 400 mila unità (1,6%), di queste quasi il 50% (197 mila) nel Mezzogiorno.

*Tavola n. 1 - Forze di lavoro per condizione e ripartizione geografica e occupati per settore di appartenenza (medie anni 2021 - 2022 - 2023)*

	Valori assoluti (migliaia unità)			Variazioni %	
	2021	2022	2023	22/21	23/22
<b>MERCATO DEL LAVORO</b>					
Forze di lavoro*	24.921	25.127	25.527	0,8	1,6
Occupati	22.554	23.099	23.580	2,4	2,1
Dipendenti	17.630	18.123	18.542	2,8	2,3
Indipendenti	4.924	4.976	5.038	1,1	1,3
Persone in cerca di occupazione	2.367	2.027	1.947	-14,3	-4,0
Tasso di disoccupazione	9,5	8,1	7,7	--	--
<b>OCCUPATI PER SETTORE</b>					
Agricoltura	913	875	848	-4,2	-3,1
Industria in senso stretto	4.578	4.656	4.750	1,7	2,0
Costruzioni	1.431	1.551	1.531	8,4	-1,3
Servizi	15.632	16.017	16.451	2,5	2,7
<b>NORD</b>					
Forze di lavoro*	12.552	12.696	12.860	1,1	1,3
Occupati	11.804	12.054	12.268	2,1	1,8
Persone in cerca di occupazione	749	642	592	-14,3	-7,8
Tasso di disoccupazione	6,0	5,1	4,6	--	--
<b>CENTRO</b>					
Forze di lavoro*	5.232	5.297	5.337	1,2	0,7
Occupati	4.783	4.930	5.006	3,1	1,5
Persone in cerca di occupazione	449	367	330	-18,3	-10,0
Tasso di disoccupazione	8,6	7,0	6,2	--	--
<b>MEZZOGIORNO</b>					
Forze di lavoro*	7.136	7.133	7.330	0,0	2,8
Occupati	5.968	6.115	6.306	2,5	3,1
Persone in cerca di occupazione	1.169	1.018	1.024	-12,9	0,6
Tasso di disoccupazione	16,4	14,3	14,0	--	--

La diminuzione del tasso di disoccupazione riassume il recupero del mercato del lavoro: l'incremento degli occupati, soprattutto della componente dipendente e la diminuzione delle persone in cerca di occupazione in modo uniforme (-17,7% tra il 2021 e il 2023 sul totale Italia), portano a una riduzione del tasso di quasi 2 punti percentuali rispetto al 2021.

Il risultato positivo dell'occupazione è la sintesi oltre che dell'andamento crescente sia della componente dipendente che di quella indipendente, anche della ripresa della crescita dell'occupazione straniera che aumenta di 86 mila unità rispetto al 2021, pur con una battuta d'arresto nel 2023 (-0,4% rispetto all'anno precedente).

Anche nel 2023 le persone in cerca di occupazione continuano a diminuire (-81 mila), con una concentrazione nel Centro e nel Nord della Penisola, confermando un fenomeno iniziato già nell'anno precedente: sono coloro che hanno ritrovato il lavoro e che escono dalle fila della disoccupazione generando una diminuzione del tasso per due anni consecutivi.

In controtendenza rispetto al dato nazionale, l'occupazione agricola diminuisce sia nella componente dipendente che in quella indipendente, fenomeno rilevato su tutto il territorio nazionale. I settori dell'industria in senso stretto e dei servizi registrano una ripresa dell'occupazione (particolarmente significativa nei servizi con 434 mila unità in più), non osservata nel settore delle Costruzioni che registra un -1,3% rispetto al 2022.

Il complessivo aumento dell'occupazione nei servizi riflette la ripresa del commercio e in particolare del turismo anche inteso nel senso più ampio di alberghi, ristorazione e trasporti.

## **Andamento infortunistico e tecnopatico**

### **Il bilancio infortunistico nell'ultimo quinquennio**

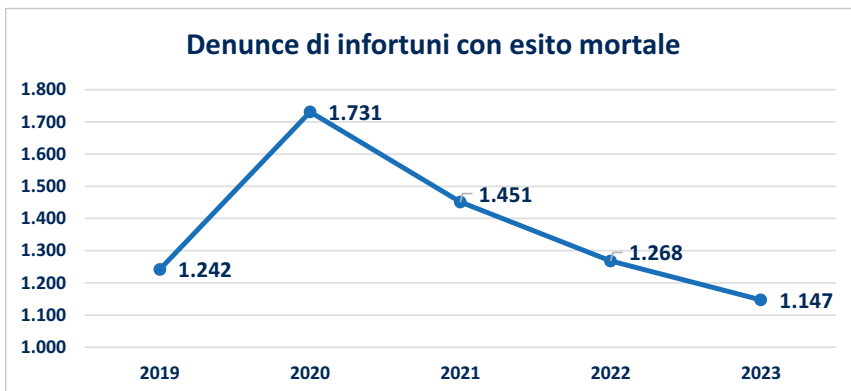
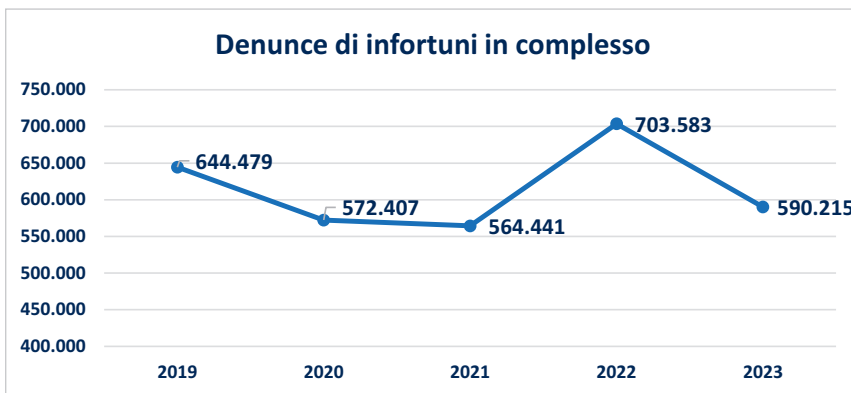
La fotografia scattata al 30 aprile 2024 indica per l'anno 2023:

- oltre 590 mila denunce di infortunio, in calo del 16,1% rispetto alle circa 704 mila del 2022 (113 mila casi in meno) e in calo dell'8,4% rispetto alle quasi 645 mila del 2019;
- 1.147 denunce di infortunio con esito mortale, in calo del 9,5% rispetto alle 1.268 dell'anno precedente (121 decessi in meno) e in calo del 7,6% rispetto alle 1.242 del 2019 (-95 decessi).

A influenzare il calo degli infortuni in complesso nel 2023 è stata la pandemia, ancora molto presente nel 2022 in termini di contagi professionali denunciati; la riduzione “reale”, al netto dell’effetto Covid, si attesta al -0,6%. Rispetto al 2019, anno che precede la pandemia, si assiste, sempre al netto dei contagi, a una riduzione di circa il 9%.

Per i casi mortali la pandemia non ha avuto, invece, l’effetto rilevante osservato per i casi in complesso, a differenza del biennio 2020-2021.

Grafico n. 1 - Denunce di infortuni sul lavoro - anni 2019-2023



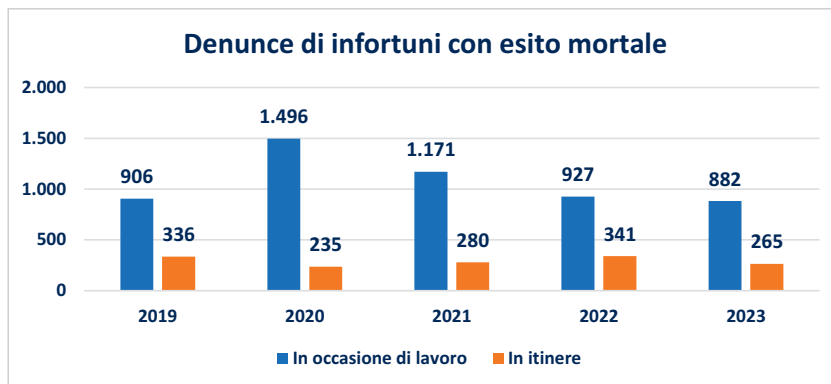
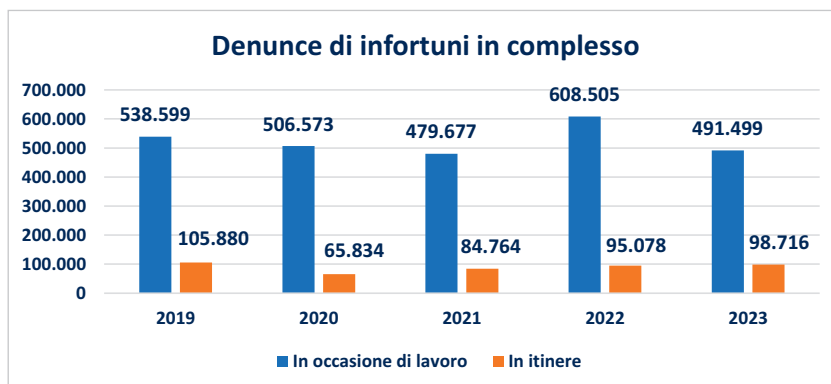
L’analisi per modalità di accadimento degli infortuni in complesso indica un aumento, rispetto al 2022, solo dei casi in *itinere*, passati da 95.078 a 98.716 (+3,8%). Sostenuta invece, causa pandemia, la riduzione degli infortuni in occasione di lavoro, scesi da 608.505 a 491.499 casi (-19,2%).

Il 19,5% degli infortuni denunciati nel 2023 si sono verificati “fuori dall’azienda” (cioè “in occasione di lavoro con mezzo di trasporto” o in *itinere*), in linea col 2019 e superiore al valore medio del biennio 2020-2021 (circa il 16%) quando, almeno nelle fasi più critiche della pandemia, i blocchi della circolazione e il massiccio ricorso al lavoro agile li hanno fatti contrarre sensibilmente.

Per i casi mortali si registra, rispetto al 2022, un calo sia delle denunce in *itinere*, passate da 341 a 265 (-76 casi), sia di quelle in occasione di lavoro, passate da 927 a 882 casi (-45 decessi).

Il 40,5% degli infortuni denunciati nel 2023 si sono verificati “fuori dall’azienda” (cioè “in occasione di lavoro con mezzo di trasporto” o in *itinere*), incidenza inferiore a quella degli anni 2019 e 2022 (mediamente il 46%) e superiore al valore medio del periodo 2020-2021 (circa il 30%), per i motivi già descritti.

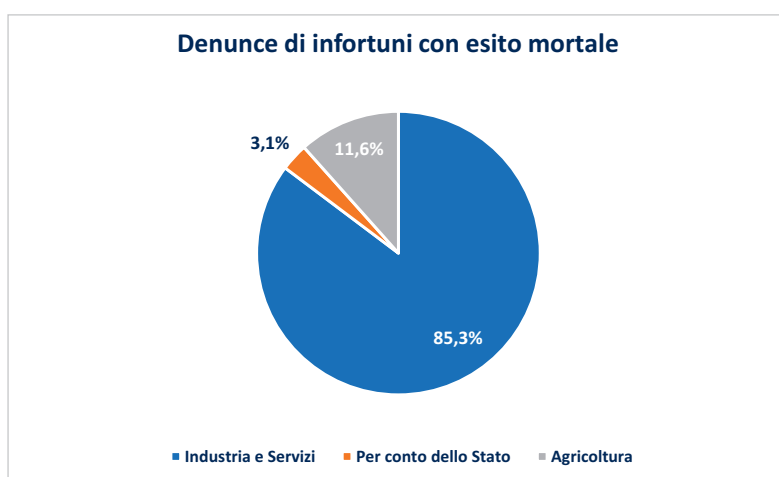
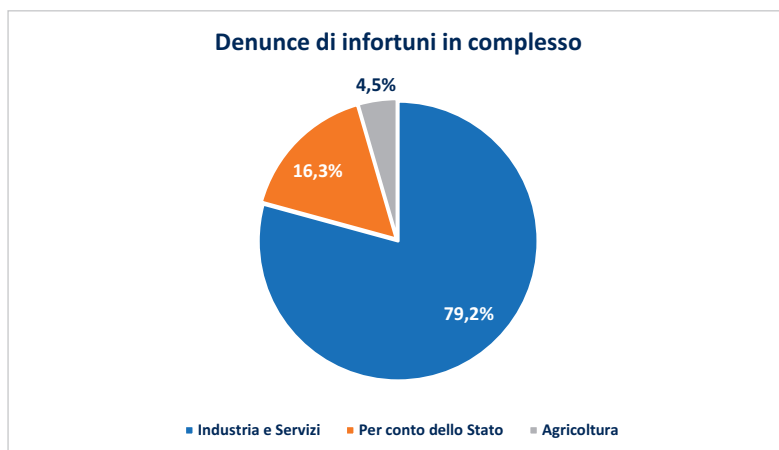
Grafico n. 2 - Denunce di infortuni sul lavoro per modalità di accadimento - anni 2019-2023



Il 79,2% degli infortuni in complesso del 2023 si concentra nella gestione assicurativa Industria e servizi, il 4,5% in Agricoltura e il 16,3% nel conto Stato; per quest'ultima, circa sette infortuni su dieci riguardano gli studenti delle scuole pubbliche statali. Inoltre, mentre nell'Industria e servizi si assiste, tra il 2022 e il 2023, a una riduzione degli infortuni (-19,8%), si osservano lievi aumenti in Agricoltura (+0,1%) e nel conto Stato (+1,8%, sintesi di una diminuzione per i dipendenti statali e di un aumento per gli studenti delle scuole/università statali, quest'ultimo collegato anche all'effetto dell'estensione assicurativa Inail disposta dall'art. 18 del decreto-legge n. 48/2023).

Per i casi mortali, è sempre l'Industria e servizi la gestione che raccoglie il maggior numero di infortuni (85,3%), segue l'Agricoltura con l'11,6% e il conto Stato con il 3,1%; per quest'ultima, delle 36 denunce mortali, 28 riguardano i dipendenti statali e 8 gli studenti delle scuole/università statali. Il maggior decremento infortunistico si registra nella gestione Industria e servizi (-113 decessi), seguita da Agricoltura (-7) e conto Stato (-1).

Grafico n. 3 - Denunce di infortuni sul lavoro per gestione - anno 2023

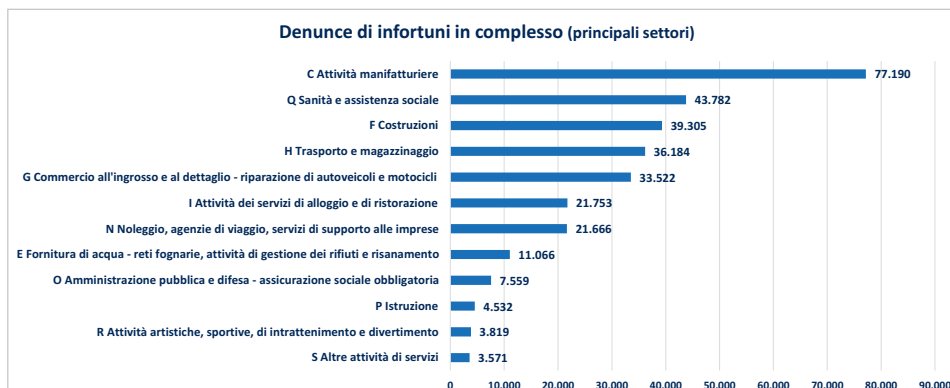


L'analisi per settore di attività economica dell'Industria e servizi evidenzia, al netto dei casi non codificati, che un quarto degli infortuni in occasione di lavoro del 2023 è concentrato nel comparto manifatturiero, seguito dalla Sanità e assistenza sociale (14%), Costruzioni (13%), Trasporti (12%) e Commercio (11%); quasi tutti i settori sono in calo rispetto al 2022, in particolare la Sanità e assistenza sociale che scende dai circa 135 mila casi del 2022 a quasi 44 mila del 2023 (-67,5%), dopo aver registrato il picco di 157 mila infortuni nel 2020 a causa degli infortuni sul lavoro da contagio per Covid-19 (è stato il settore più colpito in assoluto).

Il più elevato numero di decessi in occasione di lavoro nel 2023 si registra nelle Costruzioni (176 casi, in linea con i 175 del 2022), nel Trasporto e magazzinaggio (125, -17 decessi) e nel comparto Manifatturiero (111, -11).

La Sanità e assistenza sociale, con 14 decessi nel 2023, è in calo rispetto ai 29 del 2022 e soprattutto rispetto alle 200 vittime denunciate del 2020, nella fase più cruenta della pandemia.

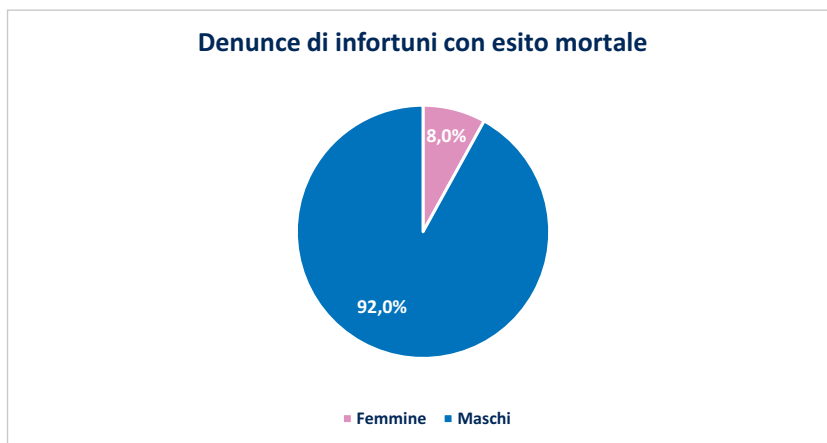
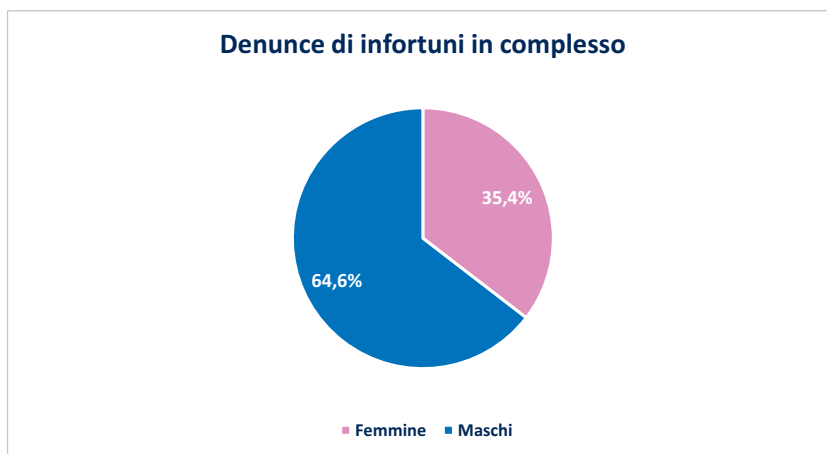
Grafico n. 4 - Denunce di infortuni in occasione di lavoro per settore di attività economica - gestione Industria e servizi - anno 2023



In ottica di genere, per il complesso delle gestioni e inclusi gli infortuni in *itinere*, si osserva un significativo decremento delle denunce di infortunio della componente femminile (-27,6%, pari a 80 mila casi in meno) rispetto a quella maschile (-8,1%, circa 34 mila casi in meno). Oltre un terzo degli infortuni in complesso riguarda le donne.

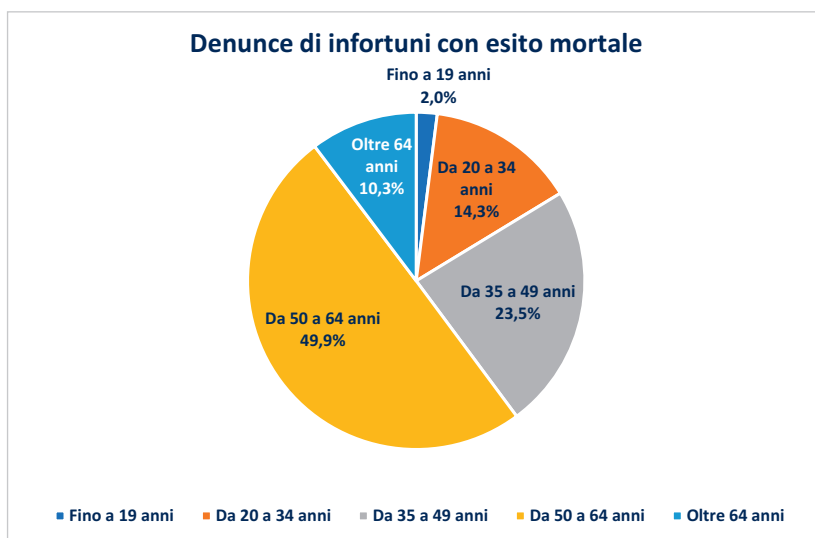
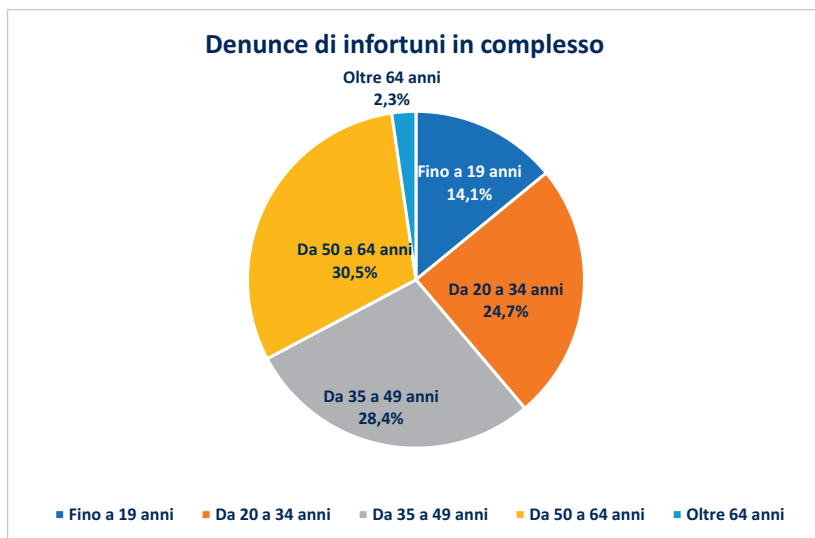
Per i casi mortali il calo ha riguardato in particolare le lavoratrici (-31,9%, da 135 a 92 casi), ma anche i lavoratori (-6,9%, da 1.133 a 1.055). Un decesso su dodici ha interessato le donne.

Grafico n. 5 - Denunce di infortuni sul lavoro per genere - anno 2023



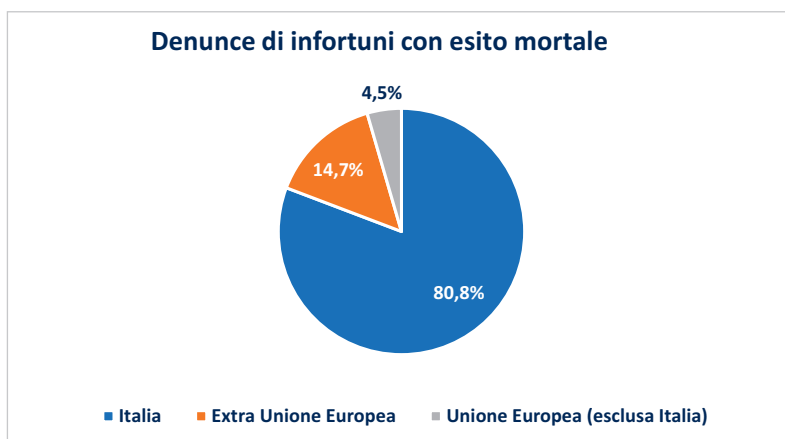
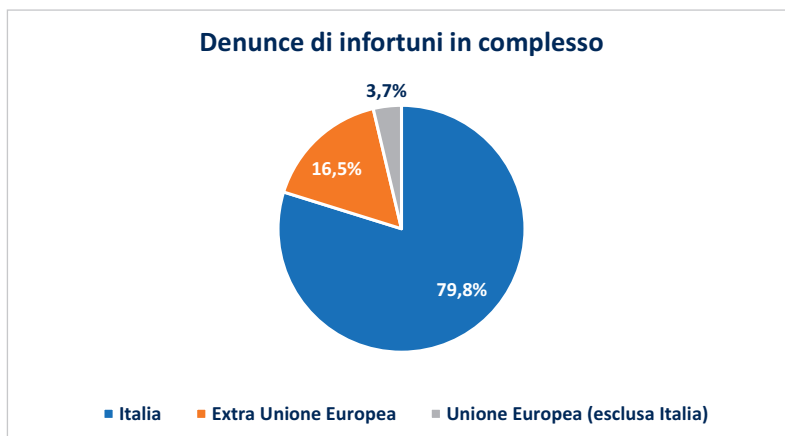
Relativamente all'età degli infortunati, quasi tutte le fasce presentano riduzioni tra il 2022 e il 2023, a eccezione, per le denunce in complesso, di quella degli *under 20*, soprattutto studenti (+11,6%), e per i casi mortali della classe 20-24 anni (+12 decessi) e degli *over* sessantacinquenni (+15). Metà delle denunce di infortunio si concentra nella fascia 40-64 anni; stessa quota per i casi mortali, ma per una classe più ristretta (50-64 anni).

Grafico n. 6 - Denunce di infortuni sul lavoro per classe di età - anno 2023



Quasi otto infortuni su dieci riguardano i lavoratori italiani (in calo del 18,9% sul 2022), il 17% gli extracomunitari (-0,2%) e il 4% i comunitari (-13,7%). Sempre circa otto su dieci sono i decessi denunciati per lavoratori italiani (-9,1% sul 2022), il 15% per quelli extracomunitari (-8,2%) e il 4% per i comunitari (-20,3%).

Grafico n. 7 - Denunce di infortuni sul lavoro per paese di nascita - anno 2023



Il calo infortunistico registrato a livello nazionale tra il 2022 e il 2023 (-16,1%) ha interessato tutte le aree del Paese, più consistente al Sud (-20,5%), seguito dal Nord-Ovest (-19,6%), Isole (-18,7%), Centro (-15,9%) e Nord-Est (-9,9%). Da considerare anche come i contagi da Covid-19, numerosi nel 2022, abbiano avuto un impatto differenziato sulle diverse zone d'Italia.

Tutte le Regioni vedono contrarsi il fenomeno infortunistico, con i risultati più significativi in Campania (-35,3%), Liguria (-31,4%) e Molise (-26,5%). Il Nord concentra nel 2023 il 61% degli infortuni, il Centro il 20% e il Meridione il 19%; Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana raccolgono oltre la metà delle denunce.

Nei casi mortali, l'incidenza del Nord scende al 48% delle denunce, mentre aumenta, rispetto ai casi in complesso, il peso del Mezzogiorno (33%), con il Centro che conferma la sua quota (un caso su cinque) sia per il totale degli infortuni che per quelli mortali. La diminuzione del 9,5% delle morti sul lavoro è sintesi dei cali registrati al Centro (-18,7%), Nord-Ovest (-13,6%), Nord-Est (-11,3%) e Isole (-9,3%) e di un aumento al Sud (+6,3%).

La contrazione degli infortuni non si osserva in tutte le Regioni, fanno eccezione: Abruzzo (+20 decessi), Friuli-Venezia Giulia (+9), Puglia (+4) e Umbria (+3).

Grafico n. 8 - Denunce di infortuni sul lavoro per ripartizione geografica - anno 2023

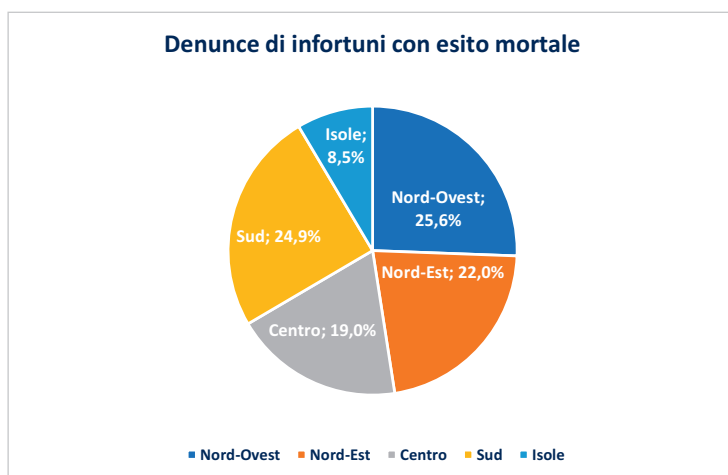
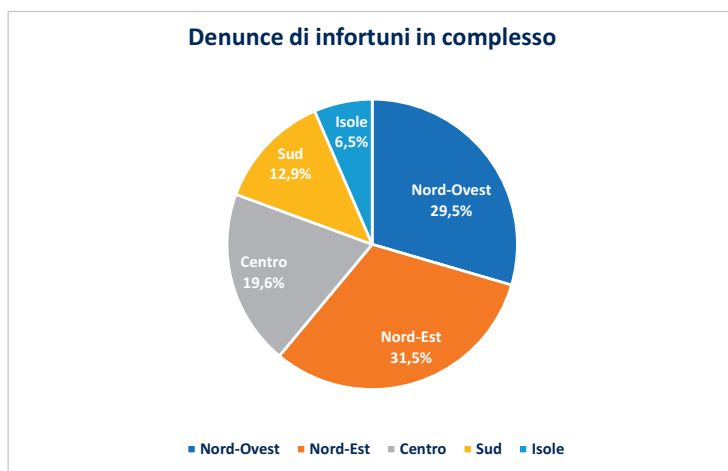
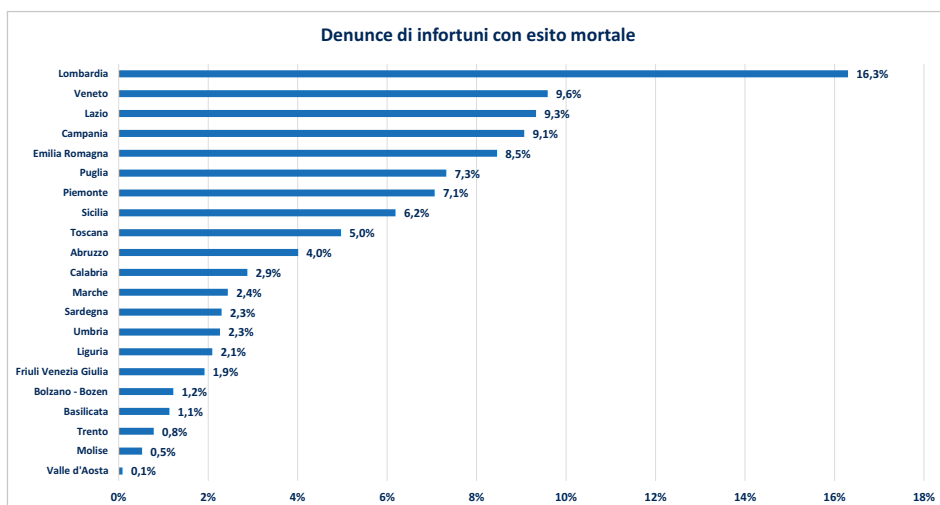
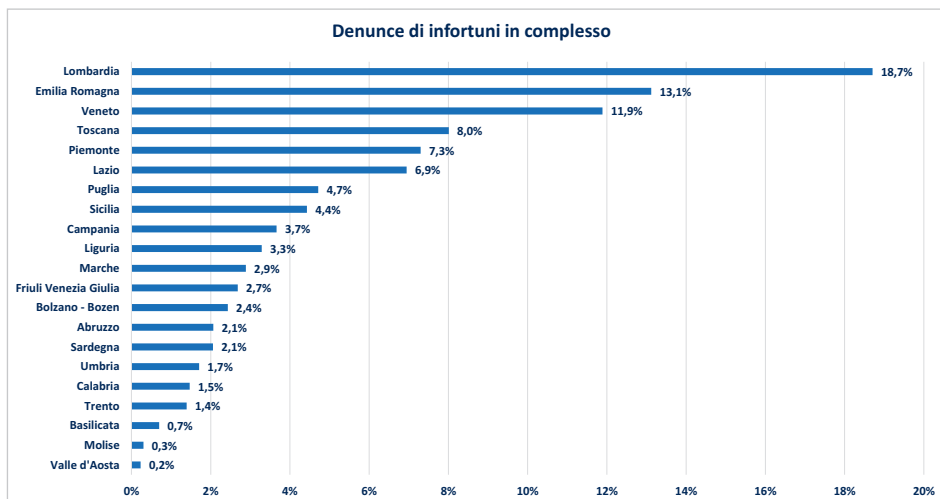


Grafico n. 9 - Denunce di infortuni sul lavoro per Regione - anno 2023



Nel 2023 sono state 15 le denunce di incidenti plurimi per un totale di 36 decessi, 22 dei quali con mezzo di trasporto coinvolto (stradali, ferroviari, ecc.). Nel 2022 gli incidenti plurimi erano stati 19 per un totale di 46 decessi, 44 dei quali stradali.

Gli infortuni riconosciuti sul lavoro nel 2023 sono stati 375.578 (il 64% delle denunce), di cui il 18,1% “fuori dall’azienda” (cioè “in occasione di lavoro con mezzo di trasporto” o in *itinere*).

Restano da definire ancora 29 mila casi in istruttoria.

Gli infortuni mortali accertati sul lavoro nel 2023 sono stati 550 (il 48% delle denunce), di cui il 52,2% “fuori dall’azienda” (cioè “in occasione di lavoro con mezzo di trasporto” o in *itinere*); 51 i casi ancora in istruttoria.

### Le malattie professionali nell’ultimo quinquennio

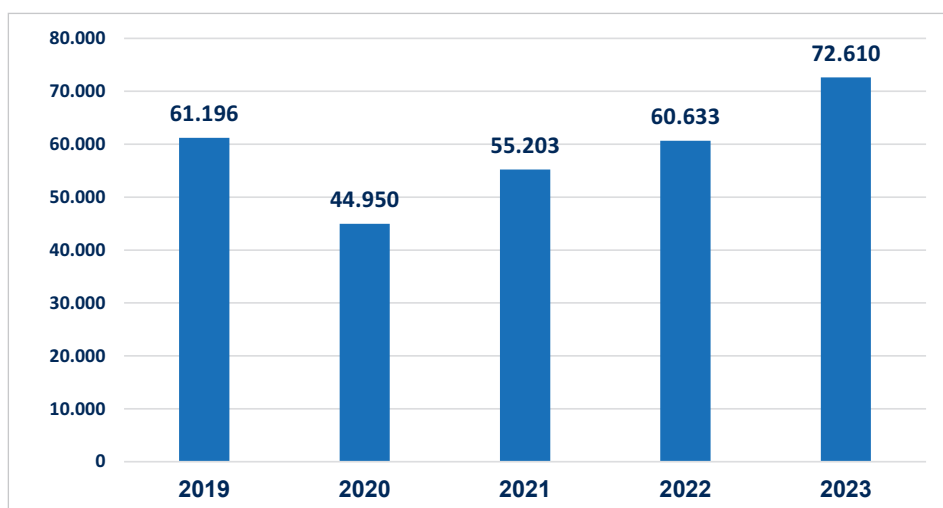
Le malattie professionali sono protagoniste nel 2023 di un nuovo record di denunce.

L’incremento rilevato già nel 2022 ha avuto un’ulteriore accelerazione nel 2023. La fotografia scattata al 30 aprile 2024 indica per l’anno 2023 oltre 72 mila malattie professionali denunciate, in aumento del 19,8% rispetto alle circa 61 mila del 2022 (quasi 12 mila casi in più) e +18,7% rispetto al 2019.

Un aumento comunque atteso dopo la forte flessione che, a causa della pandemia da Covid-19, ha caratterizzato il 2020 (circa 45 mila le denunce pervenute) e in minor misura il 2021 (con poco più di 55 mila casi).

Si precisa che le denunce riguardano le malattie e non i soggetti ammalati, che sono circa 49 mila (per un singolo lavoratore possono risultare protocollate più denunce se afflitto da diverse patologie).

Gráfico n. 10 - Denunce di malattie professionali - anni 2019-2023

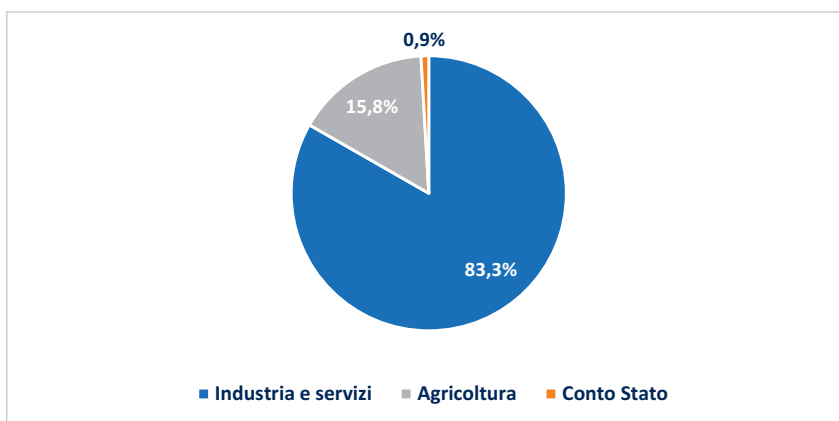


L'83,3% delle malattie professionali denunciate nel 2023 si concentra nella gestione assicurativa dell'Industria e servizi, il 15,8% in Agricoltura e lo 0,9% nel conto Stato.

Tutte le gestioni assicurative evidenziano un aumento rispetto all'anno 2022 delle malattie denunciate nel 2023:

- +20,8% nell'Industria e servizi (60.467 denunce, 10.397 casi in più);
- +14,7% in Agricoltura (11.487 denunce, 1.469 in più);
- +20,4% nei dipendenti conto Stato (656 denunce, 111 in più).

*Grafico n. 11 - Denunce di malattie professionali per gestione - anno 2023*



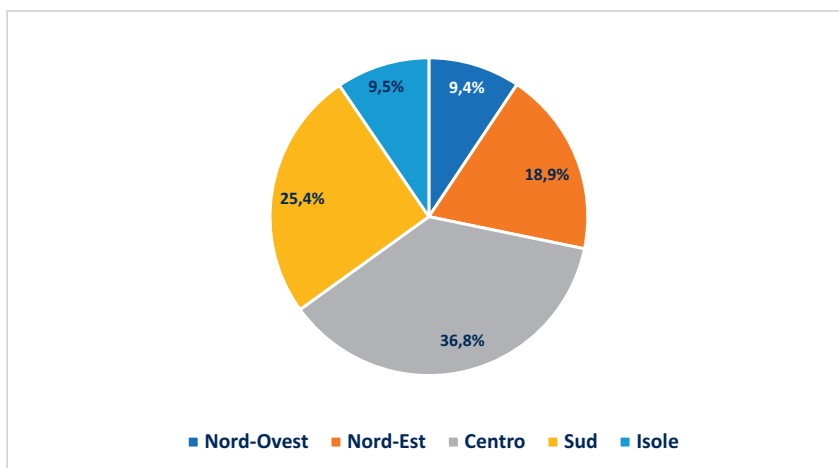
Nell'ambito dell'Industria e servizi, circa la metà delle denunce del 2023 codificate per attività economica si concentra nel comparto manifatturiero (spiccano la fabbricazione di prodotti in metallo e le industrie alimentari) e nelle Costruzioni, con 13 mila casi ciascuno. Seguono, a distanza, il Commercio (meno di 5 mila), la Sanità-assistenza sociale e il Trasporto-magazzinaggio (3-4 mila ciascuno).

Per quanto riguarda le malattie professionali denunciate da lavoratori stranieri, in linea con quanto osservato negli ultimi anni e con l'andamento del fenomeno in generale, nel 2023 si è registrato un aumento: si è passati dalle oltre 4.600 denunce del 2022 alle circa 6.000 del 2023, con un incremento del 29,4%.

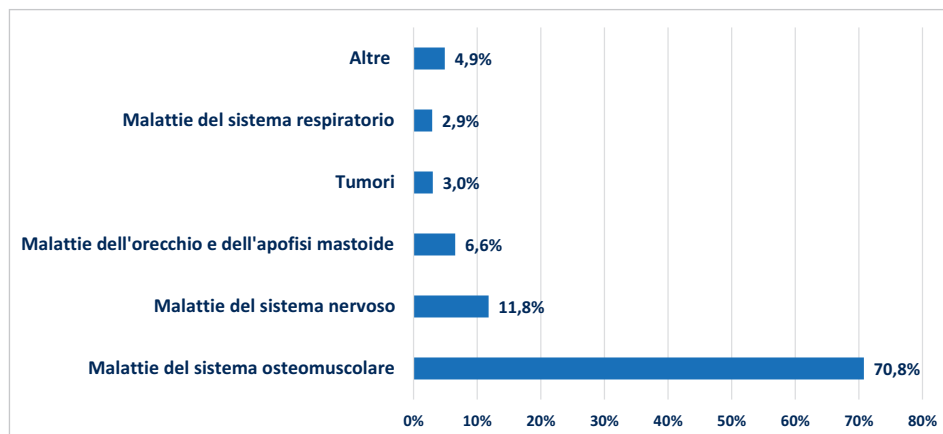
Con 26.733 casi nel 2023, il Centro Italia registra il maggior numero di denunce di malattie professionali (36,8%), seguito dal Sud (18.462), dal Nord-Est (13.713), dalle Isole (6.909) e infine dal Nord-Ovest (6.793). La Toscana con

più di 11 mila casi denunciati (15,6%) rappresenta la Regione col maggior numero di malattie, seguita da Marche e Puglia, rispettivamente con 6.767 e 6.754 casi.

Grafico n. 12 - Denunce di malattie professionali per ripartizione geografica - anno 2023



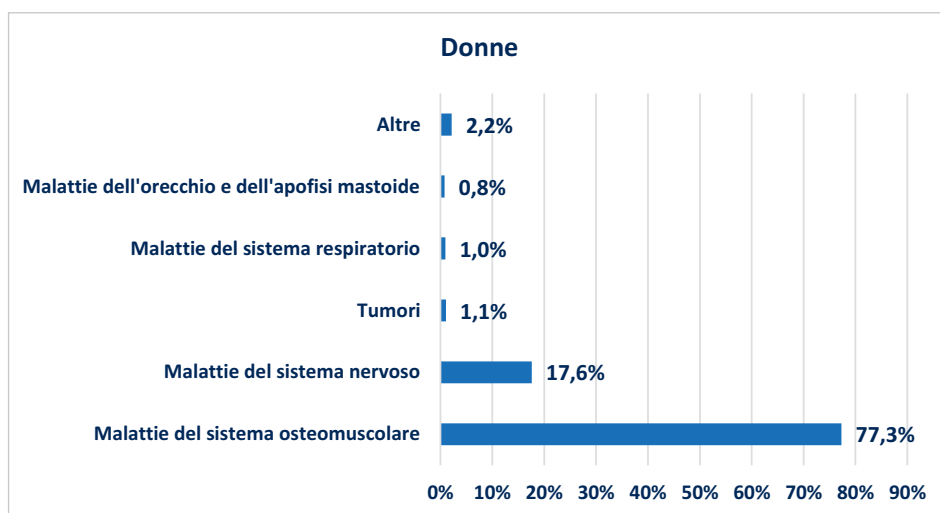
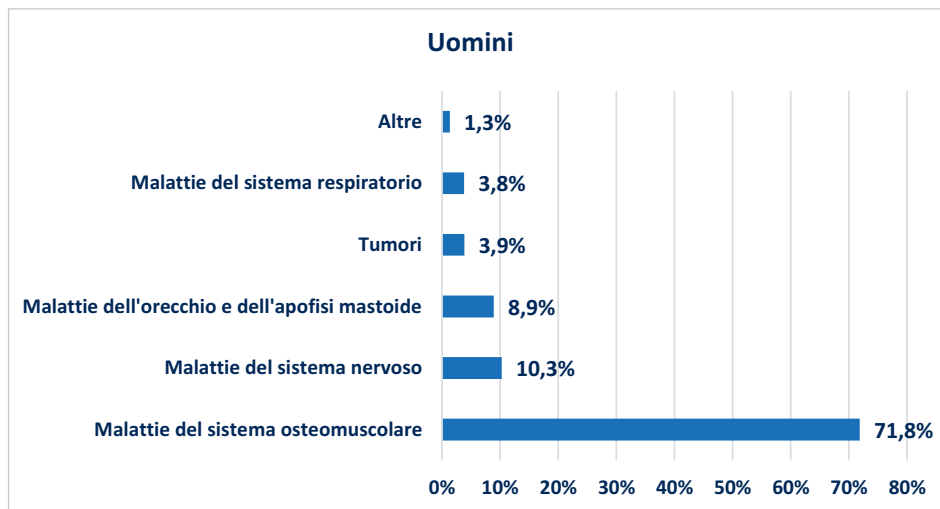
L'analisi per tipologia di malattia indica come le muscolo-scheletriche siano, ormai da anni, tra le più frequenti. Nel 2023 rappresentano quasi il 71% di tutti i casi: più di 51 mila denunce ripartite tra "disturbi dei tessuti molli" (47,6%, principalmente epicondiliti, sindrome della cuffia dei rotatori e lesioni della spalla) e "dorsopatie" (42%, soprattutto disturbi, degenerazioni ed ernie dei dischi intervertebrali). Seguono a distanza, con oltre 8.500 denunce, le "malattie del sistema nervoso" (sindromi del tunnel carpale in particolare) e quelle "dell'orecchio" (ipoacusie e sordità) con quasi 4.800 casi. I "tumori" arrivano nel 2023 a quasi 2.200 (per il 39,8% sono mesoteliomi della pleura per asbesto e per il 27,4% tumori maligni agli organi intratoracici quali bronchi e polmoni); superano i 2.100 casi anche le "malattie respiratorie" (soprattutto quelle polmonari da agenti esterni con il 39,8%).

*Grafico n. 13 - Denunce di malattie professionali per tipologia - anno 2023*

Un cenno sulle malattie professionali di natura psichica. I “disturbi psichici e comportamentali” denunciati complessivamente nell’ultimo quinquennio ammontano a oltre 2 mila casi (mediamente 400 l’anno), con una tendenza in riduzione fino al 2022, ma in lieve ripresa nel 2023 (+5,3% rispetto all’anno precedente). Tra i disturbi psichici segnalati all’Inail, quattro casi denunciati su cinque sono “disturbi nevrotici legati a stress e somatoformi” (321 casi), tra cui disturbi “dell’adattamento” (171 casi), “post traumatici da stress” (49) e “altri disturbi d’ansia” (48) che insieme rappresentano l’83,5% delle denunce di questo particolare gruppo di malattie professionali.

In ottica di genere il 73,7% delle malattie professionali denunciate nel 2023 riguarda il genere maschile e il 26,3% quello femminile, percentuali pressoché costanti nel quinquennio. In particolare, per entrambi i generi si confermano tra le più denunciate le malattie muscolo-scheletriche, con il 72% dei casi codificati per gli uomini e il 77% per le donne. Si posizionano al secondo posto le malattie del sistema nervoso, ma con una diversa rilevanza: per gli uomini l’incidenza è del 10%, mentre per le lavoratrici si arriva al 18% delle tecnopatie denunciate. Per i lavoratori prevale l’incidenza delle patologie dell’orecchio con il 9%, contro l’1% delle lavoratrici. Anche i tumori rappresentano per il genere maschile (4%) la casistica maggiormente rilevante rispetto a quella femminile (1%).

Grafico n. 14 - Denunce di malattie professionali per genere e tipologia - anno 2023



Le malattie professionali riconosciute nel 2023 sono state 27.581, oltre 5 mila pratiche ancora in istruttoria.

## Gli indicatori di rischio infortunistico

L'andamento degli infortuni sul lavoro è stato fin qui analizzato dal punto di vista statistico utilizzando valori numerici assoluti in grado di fornire una prima indicazione sulla dimensione del fenomeno.

Tuttavia, a questa importante e necessaria fase iniziale deve seguire un'analisi altrettanto fondamentale, che tenga conto dell'effettiva esposizione al rischio d'infortunio del lavoratore.

L'Inail elabora opportuni indicatori di rischio<sup>1</sup> fondati sul rapporto tra infortuni indennizzati e addetti anno (unità di lavoro calcolate in base alle retribuzioni dichiarate annualmente dal datore di lavoro). Tali indicatori definiti indici di frequenza vengono costruiti con riferimento alla media dell'ultimo triennio consolidato per rendere la base statistica più stabile e significativa. Inoltre, vengono considerati gli infortuni indennizzati avvenuti in occasione di lavoro, escludendo perciò quelli in *itinere*, in quanto non strettamente correlati al rischio corso dal lavoratore nell'esercizio della propria attività. Per consentire una corretta ed efficace evidenziazione delle reali dimensioni del fenomeno, gli indici di frequenza vengono elaborati sia per il totale degli infortuni indennizzati sia per le singole conseguenze (inabilità temporanea, menomazione permanente e morte), fornendo al contempo una prospettiva economica (settore Ateco di appartenenza dell'azienda dell'infortunato).

L'analisi dell'ultimo triennio consolidato (2019-2021) presenta a livello generale per il complesso delle attività dell'Industria e servizi:

- un indice pari a 15,26 (infortuni indennizzati per mille addetti);
- una diminuzione pari all'1,5% rispetto all'indice di frequenza relativo al precedente triennio (2018-2020).

L'analisi del rischio per settore di attività economica evidenzia al primo posto la Sanità e assistenza sociale, con un indice di frequenza pari a 42,95 infortuni indennizzati ogni mille addetti, conseguenza dell'elevata incidenza che in questo settore, in prima linea nel contrasto all'emergenza epidemiologica, hanno avuto i contagi da Covid-19<sup>2</sup>. Tra i settori più a rischio, anche prima della pandemia, quello della gestione dei Rifiuti/reti fognarie/fornitura d'acqua (32,15), del Trasporto-magazzinaggio (23,39), dei Servizi di supporto alle imprese (20,29), delle

1 Divulgati nella Banca dati statistica, area "Rischio", all'indirizzo <https://www.inail.it/portale/it/attivita-e-servizi/dati-e-statistiche/banca-dati-statistica.html>.

2 L'Inail tutela i contagi professionali da Covid-19, inquadrandoli, per l'aspetto assicurativo, nella categoria degli infortuni sul lavoro (la causa virulenta è equiparata a quella violenta).

Costruzioni (18,01) e dell'Alloggio e ristorazione (16,90). Nell'ambito del settore manifatturiero, particolarmente ampio e articolato, si distinguono, per la pericolosità delle lavorazioni, la metallurgia e l'industria del legno, entrambi con un indice di frequenza che supera i 20 infortuni indennizzati ogni mille esposti. Analizzando i valori degli indici di frequenza per le conseguenze più gravi dell'infortunio indennizzato (menomazioni permanenti ed esiti mortali), si possono evidenziare ulteriori aspetti. In cima alla graduatoria, l'analisi delle frequenze per menomazione permanente evidenzia il settore delle Costruzioni con un indice (2,87), ben al di sopra della media dell'Industria e servizi (1,16). Considerando poi la graduatoria degli infortuni mortali, tra i settori più rischiosi, ancora quello edile, in cui la frequenza (0,09) è tripla rispetto a quella media dell'Industria e servizi (0,03); seguono gli addetti del Trasporto-magazzinaggio (0,08), categoria particolarmente a rischio di incidenti stradali.

*Tavola n. 2 - Gestione Industria e servizi - Frequenza infortunistica per settore di attività economica e tipo di conseguenza - Triennio 2019-2021 rilevato al 31 ottobre 2023*

Sezione Ateco-Istat (ver. 2007)	Temporanea	Permanente	Morte	Totale
A - Agricoltura, Silvicoltura e Pesca <sup>3</sup>	16,79	3,12	0,15	20,06
B - Estrazione di Minerali da Cave e Miniere	5,17	1,07	0,04	6,29
C - Attività Manifatturiere	11,67	1,05	0,02	12,74
D - Fornitura di Energia Elettrica, Gas, Vapore e Aria Condizionata	3,03	0,35	0,02	3,40
E - Fornitura di Acqua- Reti Fognarie, Attività di Gestione dei Rifiuti e Risanamento	29,46	2,62	0,06	32,15
F - Costruzioni	15,04	2,87	0,09	18,01
G - Commercio all'ingrosso e al Dettaglio - Riparazione di Autoveicoli e Motocicli	8,65	0,78	0,02	9,45
H - Trasporto e Magazzinaggio	21,24	2,07	0,08	23,39
I - Attività dei Servizi di Alloggio e di Ristorazione	15,85	1,03	0,02	16,90
J Servizi di Informazione e Comunicazione	1,97	0,23	0,01	2,20
K - Attività Finanziarie e Assicurative	1,10	0,14	0,01	1,24
L - Attività Immobiliari	4,60	0,56	0,01	5,17
M - Attività Professionali, Scientifiche e Tecniche	2,22	0,25	0,01	2,48
N - Noleggio, Agenzie di Viaggio, Servizi di Supporto alle Imprese	18,73	1,52	0,04	20,29
O - Amministrazione Pubblica e Difesa- Assicurazione Sociale Obbligatoria	7,50	0,70	0,03	8,22
P - Istruzione	5,82	0,39	0,01	6,22
Q - Sanità e Assistenza Sociale	41,76	1,15	0,04	42,95
R - Attività Artistiche, Sportive, di Intrattenimento e Divertimento	16,92	2,31	0,01	19,23
S - Altre Attività di Servizi	6,09	0,71	0,02	6,82
T - Attività di Famiglie e Convivenze come datori di lavoro per Personale Domestico - Produzione di Beni e Servizi Indifferenziati per Uso Proprio da parte di Famiglie e Convivenze	9,34	1,52	0,00	10,86
U - Organizzazioni e Organismi Extraterritoriali	5,50	0,44	0,00	5,94
<b>Totale</b>	<b>14,07</b>	<b>1,16</b>	<b>0,03</b>	<b>15,26</b>

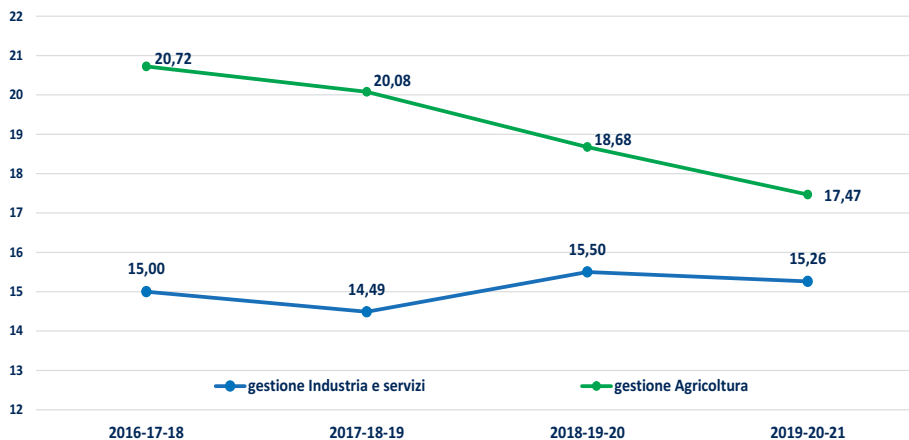
Fonte: Inail - Banca dati statistica, area Rischio

- 3 Le attività agricole a carattere industriale, svolte esclusivamente o prevalentemente per conto terzi ("agribus"), sono assicurate dall'Inail nella gestione Industria e servizi.

Anche l'attività agricola è ai vertici del rischio infortunistico, sia per quella a carattere industriale (20,06 per tutte le conseguenze, 0,15 per l'esito mortale) rientrante nella gestione Industria e servizi ("agrindustria"), che per la più ampia gestione assicurativa Agricoltura, il cui indice di frequenza<sup>4</sup> restituisce un rischio elevato e superiore alla media dell'Industria e servizi, al pari di costruzioni e trasporti, sia in termini di frequenza di infortunio totale sia per quanto riguarda i postumi permanenti e mortali.

L'elaborazione degli indicatori di rischio per gli anni più recenti consente anche di osservarne l'andamento temporale a partire dal 2016. A livello di gestione assicurativa, se l'Industria e servizi presenta un innalzamento del rischio infortunistico nel triennio 2018-2020, rispetto al triennio 2016-2018, a causa degli infortuni da Covid-19 (soprattutto nella Sanità e assistenza sociale) e un successivo ridimensionamento nel triennio 2019-2021, al contrario in Agricoltura l'indicatore di rischio è risultato sempre decrescente, anche perché non influenzato eccessivamente dalla pandemia.

Gráfico n.15 - Indici di frequenza infortunistica in occasione di lavoro (per 1.000 addetti) - Totale conseguenze, trienni 2016-2018, 2017-2019, 2018-2020, 2019-2021 - gestione Industria e servizi e Agricoltura

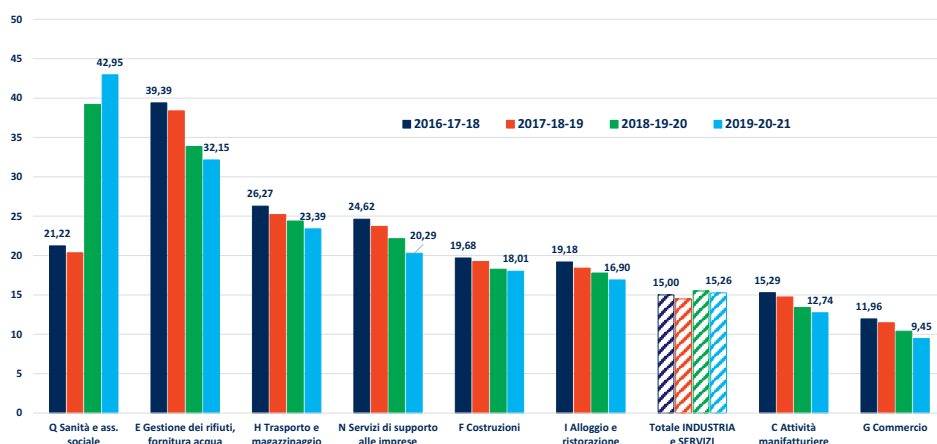


Anche tra i settori di attività tradizionalmente più rischiosi dell'Industria e servizi o più consistenti in termini di addetti e infortuni si osserva dal 2016 al 2021 una generale contrazione del rischio di infortunio, come per trasporti e costruzioni.

4 Per la gestione assicurativa Agricoltura, in sostituzione degli addetti-anno (stimati dall'Inail per la sola Industria e servizi), gli indici di frequenza infortunistica qui elaborati utilizzano come esposti al rischio le u.l.a. (unità di lavoro anno) di fonte Istat - Conti nazionali.

Ma gli andamenti vanno letti anche alla luce della pandemia da Covid-19 e dei suoi effetti sull'economia del Paese che, a partire dal 2020 e fino a tutto il 2022, hanno influenzato fortemente l'andamento degli infortuni sul lavoro. Se la Sanità e assistenza sociale è stato il settore più esposto ai contagi, con aumenti record di infortuni, tuttavia, in svariati altri settori, l'effetto della pandemia si è concretizzato, durante le fasi più critiche, in una contrazione degli infortuni tradizionali per il calo delle attività produttive dovuto alle chiusure totali o parziali imposte dal governo per contenere i contagi. Anche se la pandemia ha reso più complessa l'analisi del fenomeno infortunistico, va sottolineato comunque come nell'ultimo ventennio ci sia stata una sensibile riduzione del rischio, praticamente un dimezzamento.

*Grafico n. 16 - Indici di frequenza infortunistica in occasione di lavoro (per 1.000 addetti) - Totale conseguenze, trienni 2016-2018, 2017-2019, 2018-2020, 2019-2021 per alcuni settori di attività della gestione Industria e servizi (graduatoria decrescente per triennio 2019-2021)*



La frequenza di infortunio, elaborata distintamente per tipo di conseguenza - dalla meno grave, come l'inabilità temporanea, alla morte, passando per la menomazione permanente - mostra andamenti diversi se analizzati per dimensione aziendale. Se il rischio di inabilità temporanea (oltre il 90% dei casi indennizzati) sale al crescere della dimensione aziendale (al di sotto dell'11 per mille per autonomi e microimprese, oltre il 17 per mille per le grandi imprese con più di 250 dipendenti), il contrario si rileva per le menomazioni permanenti (dal 2 per mille degli autonomi, a meno dell'1 per mille per le grandi imprese) e i casi mortali (dallo 0,06 degli autonomi allo 0,02 delle grandi imprese). Riguardo a tali risultati, è necessario considerare come la capacità organizzativa, di investimento in prevenzione e formazione siano appannaggio delle grandi imprese, così come la maggior propensione alla denuncia dei casi meno gravi.

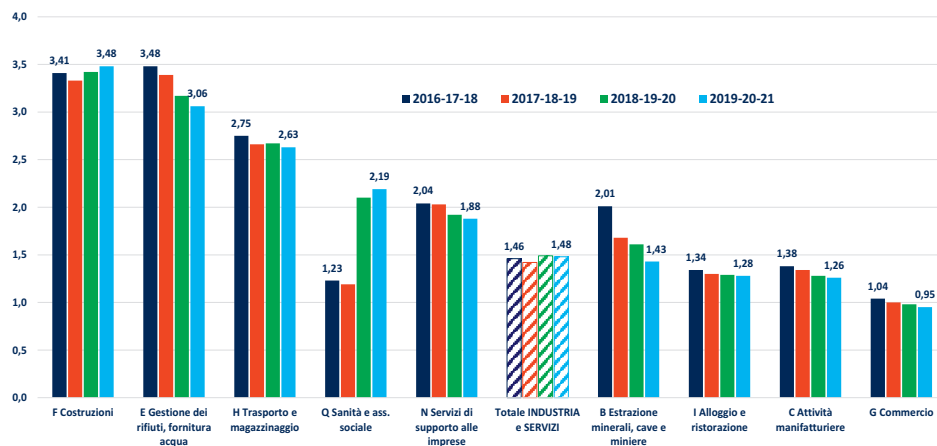
L’Inail elabora un ulteriore indicatore di rischio fondato sul rapporto tra le conseguenze degli infortuni indennizzati<sup>5</sup> e il numero degli esposti. Le tipologie di conseguenze sono espresse in giornate perse per addetto. Tali indicatori, definiti indici di gravità, vengono costruiti sempre con riferimento alla media dell’ultimo triennio consolidato, per rendere la base statistica più stabile e significativa, escludendo i casi di infortunio in *itinere*.

L’analisi dell’ultimo triennio consolidato (2019-2021) presenta a livello generale per il complesso delle attività dell’Industria e servizi:

- un indice di gravità pari a 1,48 (giornate perse per addetto);
- una diminuzione pari allo 0,7% rispetto all’indice di gravità relativo al precedente triennio (2018-2020).

L’analisi del rischio per settore di attività economica evidenzia al primo posto della graduatoria il settore delle Costruzioni, con un indice di gravità pari a 3,48 giornate perse per addetto, più del doppio di quello rilevato per l’Industria e servizi (1,48), seguito da quello della gestione dei Rifiuti e reti fognarie (3,06).

Gráfico n. 17 - Indici di gravità infortunistica in occasione di lavoro (n. giornate perse per addetto) - Totale conseguenze, trienni 2016-2018, 2017-2019, 2018-2020, 2019-2021 per alcuni settori di attività della gestione Industria e servizi (graduatoria decrescente per triennio 2019-2021)



##### 5 Infortuni indennizzati:

- inabilità temporanea: giornate effettivamente perse, compresi i giorni di carenza;
- menomazione permanente: ogni grado di inabilità equivale, convenzionalmente, a 75 giornate perse;
- morte: ogni caso equivale, convenzionalmente, a 7500 giornate perse.

Negli indici di gravità, il calcolo delle giornate perse per le conseguenze permanenti tiene conto anche dei casi non indennizzati ma accertati positivamente con grado di menomazione del caso riconosciuto tra l’1% e il 5%.

## Gli infortuni sul lavoro in Europa

È noto che le statistiche in genere e, in particolare, quelle infortunistiche prodotte dai diversi Paesi sono tra loro difficilmente confrontabili a causa delle differenti normative vigenti in ciascun Paese, sia in materia assicurativa che di previdenza sociale, e delle diverse strutture produttive nazionali.

Alcuni Stati membri della Ue non dispongono di un sistema assicurativo specifico per gli infortuni sul lavoro, di conseguenza non rilevano, per esempio, gli infortuni stradali avvenuti nell'esercizio dell'attività lavorativa o escludono, anche solo parzialmente, dalle rispettive statistiche i lavoratori autonomi, oppure non trasmettono i dati di diversi importanti settori economici, così come risultano dissimili e di-somogenee le procedure di registrazione dei casi mortali nei vari Stati membri.

Ciò premesso, nel 1990 è stato varato il progetto Statistiche europee sugli infortuni sul lavoro (ESAW) per armonizzare i dati infortunistici che comportano un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni.

A oggi, l'armonizzazione dei dati non è ancora completata. Per questo Eurostat raccomanda di utilizzare, per un confronto omogeneo e più coerente tra Paesi, i cosiddetti "tassi standardizzati di incidenza infortunistica" elaborati limitatamente alle cosiddette "sezioni comuni" NACE, ossia i settori economici maggiormente coperti dagli Stati in termini di infortuni sul lavoro.

Detti tassi standardizzati, pur consentendo una lettura corretta in termini relativi, continuano ancora a penalizzare nel confronto quei Paesi come l'Italia che, avendo un sistema assicurativo specifico (con un'ampia platea di categorie di lavoratori assicurate) e archivi statistici completi e strutturati, sono in grado di trasmettere a Eurostat dati esaustivi sugli infortuni sul lavoro.

Occorre precisare che Eurostat elabora i tassi standardizzati sia includendo che escludendo gli infortuni stradali (molto numerosi in alcuni Paesi, come il nostro, ma non inclusi nella trasmissione dei dati di altri Stati).

Escludendo gli infortuni stradali, l'indice standardizzato elaborato da Eurostat per gli infortuni mortali del 2021 (ultimo dato pubblicato) mostra per l'Italia un valore di 1,47 decessi per 100.000 occupati, al di sotto di quello rilevato per la Francia (3,34), e superiore a Spagna, Ue-27 (1,34 ciascuna) e Germania (0,66). Storicamente, prima della pandemia, tale indicatore ha mostrato per il nostro Paese un valore sempre inferiore alla media Ue e a quello di altri Paesi. Dal 2020 i valori italiani sono cresciuti più della media europea per il fatto che solo l'Italia,

la Spagna e la Slovenia hanno riconosciuto i contagi da Covid-19 univocamente come infortuni sul lavoro, mentre altri 17 Stati li hanno classificati come malattie professionali e i restanti come malattie comuni. I casi da Covid-19, come è noto, sono stati molto rilevanti nel nostro Paese (oltre un quinto dei casi mortali nel 2021), con il risultato di aver contribuito ad aumentare il numero degli infortuni rispetto al periodo pre-pandemia. Il dato complessivo europeo degli infortuni, avendo la maggior parte degli Stati considerato le infezioni da Covid-19 come malattia professionale, è risultato invece in calo.

Prima della pandemia, nel 2019 per esempio, risultava per l'Italia, sempre nelle statistiche Eurostat un tasso standardizzato pari a 0,98, nettamente inferiore sia alla media Ue (pari a 1,35) che a quella di molti Paesi simili al nostro per dimensioni e struttura socioeconomica.

I tassi standardizzati di incidenza per gli infortuni non mortali (stradali esclusi) risultano nel 2021 per l'Italia sempre più bassi a quelli medi Ue-27 e agli altri tre Paesi anche in presenza della pandemia: 931 casi per 100.000 occupati, al di sotto di quello rilevato per Francia (2.890), Spagna (2.322), Germania (1.622) e Ue-27 (1.396).

*Tavola n. 3 - Tassi standardizzati di incidenza infortunistica per 100.000 occupati nell'Unione Europea per Stati Membri - Graduatoria decrescente per anno 2021*

<b>Casi mortali - Tassi standardizzati di incidenza infortunistica nell'Unione Europea (per 100.000 occupati) per Stati Membri: Anni 2017-2021</b>					
<b>Paesi membri</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Francia	3,00	3,07	4,11	2,93	3,34
<b>Italia</b>	<b>0,93</b>	<b>1,04</b>	<b>0,98</b>	<b>1,40</b>	<b>1,47</b>
Unione Europea - 27 Paesi (dal 2020)	1,30	1,27	1,35	1,28	1,34
Spagna	1,70	1,49	1,73	1,51	1,34
Germania	0,70	0,55	0,55	0,62	0,66

<b>Infortuni non mortali - Tassi standardizzati di incidenza infortunistica nell'Unione Europea (per 100.000 occupati) per Stati Membri: Anni 2017-2021</b>					
<b>Paesi membri</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Francia	3.026	3.106	3.068	2.463	2.890
Spagna	3.063	3.080	3.267	2.142	2.322
Germania	1.822	1.748	1.732	1.581	1.622
Unione Europea - 27 Paesi (dal 2020)	1.607	1.568	1.538	1.297	1.396
<b>Italia</b>	<b>1.101</b>	<b>1.066</b>	<b>1.038</b>	<b>816</b>	<b>931</b>

Fonte: Eurostat - 12 sezioni comuni Nace Rev.2 (A, C-N escluso H)

Nota: Infortuni indennizzati esclusi infortuni in itinere ed esclusi anche quelli dovuti a incidenti stradali e a bordo di qualsiasi mezzo di trasporto nel corso del lavoro, in quanto non rilevati da tutti i Paesi.

Di seguito, sinteticamente, le tutele presenti in Francia, Germania e Spagna, Paesi che per sistemi assicurativi, copertura e trasmissione dei dati possono essere considerati simili al nostro.

In Francia, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è obbligatoria per i lavoratori dipendenti del regime generale e per alcune categorie di lavoratori autonomi (a seconda del loro statuto e attività) come commercianti, artigiani, imprenditori e liberi professionisti. Invece per studenti, volontari e stagisti l'assicurazione è su base volontaria. L'assicurazione obbligatoria è un sistema di tipo misto, con delle caratteristiche pubbliche riguardanti la gestione, il finanziamento (principalmente con i contributi dei datori di lavoro) e il principio della solidarietà nonché alcune caratteristiche privatistiche, in base alle quali, per esempio, le compagnie assicurative private possono agire da intermediari nella riscossione dei contributi e nella gestione dei sinistri per conto della Cnamts (*Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés*).

In Germania, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è obbligatoria per i lavoratori dipendenti (a tempo pieno, a tempo parziale, stagionali, apprendisti e tirocinanti), alcuni lavoratori autonomi (come commercianti, artigiani e liberi professionisti, anche se l'obbligo per queste categorie varia a seconda del loro statuto e attività) e funzionari pubblici. Inoltre, esistono alcune categorie come le casalinghe e i volontari per cui l'assicurazione contro gli infortuni è volontaria. I contributi sono versati esclusivamente dai datori di lavoro senza la partecipazione diretta dello Stato: per questo, pur essendo un sistema di assicurazione sociale, non è definita come un sistema puramente pubblico e le stesse associazioni di categoria che la amministrano, pur essendo enti di diritto pubblico, godono di una certa autonomia gestionale.

In Spagna, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è obbligatoria per la maggior parte dei lavoratori dipendenti (a tempo pieno, a tempo parziale, stagionali, apprendisti e tirocinanti), autonomi (commercianti, artigiani, agricoltori e liberi professionisti), funzionari pubblici e soci di cooperative. Per quanto concerne casalinghe, disoccupati (che possono mantenere la copertura assicurativa per un certo periodo dopo la perdita del lavoro) e studenti, l'assicurazione è volontaria. Pur essendo parte del sistema di sicurezza sociale, presenta alcune caratteristiche che lo distinguono da un sistema puramente pubblico: la gestione operativa è infatti affidata a diverse mutue private autorizzate e controllate dallo Stato che sono responsabili della riscossione dei contributi, dell'erogazione delle prestazioni e della realizzazione di attività di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

# SOMMARIO

## Parte I

### DOTTRINA E PRASSI

<b>ROSSELLA SCIOTTI:</b> La libertà religiosa nel rapporto di lavoro tra laicità e neutralità	1
<b>ALDO DE MATTEIS:</b> Nuova malattia, nuovo infortunio e nuova soluzione sistemica: commento a Cass. 22897/2024	93
<b>SALVATORE CACIOPPO:</b> Il ruolo dell'Inail nei processi penali per patologie asbesto correlate - L'esperienza palermitana - Riflessioni e prospettive	103
<b>FRANCO BOTTEON:</b> Gli effetti amministrativi del patteggiamento dopo la Cartabia: è legittimo un bando di finanziamento che escluda un richiedente per condanna per patteggiamento?	119
<b>B. ANTONELLI, L. ARGENTI:</b> I dispositivi di protezione individuale per le radiazioni ionizzanti	127
<b>LUCA ROSSI:</b> I sistemi di protezione contro le cadute dall'alto	143
<b>P.CARICATO, P. ALLAMPRESE:</b> Ernia iatale complicata post traumatica e tutela degli eventi infortunistici occorsi in occasione di lavoro	161

## Parte II

### GIURISPRUDENZA

- Previdenza e assistenza - Responsabilità enti pubblici rilascio informazioni errate - Natura rapporto Inail e lavoratore - Affidamento e mutua cooperazione - Benefici previdenziali per esposizione all'amianto ex L. n. 257/1992 - Rilascio Inail erronea certificazione esposizione ad amianto - Revoca accredito contributivo - Responsabilità Inail ex art. 1218 c.c. da "contatto sociale" - Onere probatorio Inail - Inadempimento obblighi di cooperazione e leale collaborazione dipeso da causa non imputabile - Certificazioni per esposizione ad amianto ai fini dei benefici di cui alla L. n. 257/1992 - No mera valenza endoprocedimentale - Valore vincolante per la decisione Inps di erogazione della pensione - Atti direttamente lesivi della sfera giuridica del destinatario della pensione - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 14 OTTOBRE 2024, n. 26620** 1
- Previdenza e assistenza (assicurazioni e pensioni sociali) - Assicurazione per gli infortuni sul lavoro e per le malattie professionali - Premi - Transazione - No riduzione premi - Onere datore di lavoro di provare la manifesta sproporzione nell'accordo transattivo sfavorevole all'Inail - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO 4 NOVEMBRE 2024, n. 2832619** 6
- Diritto civile - Opposizione cartella esattoriale - Azione di accertamento negativo del credito - Costituzione convenuto - Mera richiesta di rigetto - Assenza domanda riconvenzionale accertamento proprio credito - Atto interruttivo della prescrizione ex art. 2943, comma secondo, c.c. - Effetti permanenti ex art. 2945, comma secondo, c.c. - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE CIVILE III - 7 DICEMBRE 2024 N. 31435** 9
- Previdenza e assistenza (assicurazioni e pensioni sociali) - Assicurazione per gli infortuni sul lavoro e per le malattie professionali - Azione di regresso Inail - Termine ex art. 112 T.U. n. 1124/1965 - Decorrenza - Rilevanza solo processo penale per reati ex art. 589 e 590 c.p. - Irrilevanza procedimento penale per reati contravvenzionali per violazione di norme antinfortunistiche - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO 13 DICEMBRE 2024, n. 32280** 11
- Previdenza e assistenza (assicurazioni e pensioni sociali) - Assicurazione per gli infortuni sul lavoro e per le malattie professionali - Patologie da uso di sostanze cancerogene - Responsabilità datore di lavoro per assenza adeguate protezioni e istruzioni - Onere probatorio lavoratore nesso causale secondo il canone del "più probabile che non" - Risultanze peritali nesso causale - Obbligo del giudice di decidere tenuto conto delle risultanze peritali e delle argomentazioni del consulente - **CORTE DI CASSAZIONE SEZIONE LAVORO - 3 GENNAIO 2025, n. 88** 16
- Diritto civile - Danni alla salute del lavoratore - Assenza comportamenti illegittimi - Ambiente di lavoro stressogeno - Straining - Fatto ingiusto - Responsabilità datore di lavoro ex art. 2087 c.c. - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO - 4 GENNAIO 2025, n. 123** 23

# Parte I



## **DOTTRINA E PRASSI**



# LA LIBERTÀ RELIGIOSA NEL RAPPORTO DI LAVORO TRA LAICITÀ E NEUTRALITÀ

ROSSELLA SCIOTTI\*

## SOMMARIO

**1.** Multiculturalismo e pluralismo religioso negli ordinamenti laici: il rapporto tra fede e diritto. Religione e diritto del lavoro: considerazioni introduttive. - **2.** La libertà religiosa e il suo riconoscimento giuridico nelle fonti internazionali. - **3.** La libertà religiosa nella Costituzione repubblicana italiana del 1948. - **4.** La libertà religiosa nel rapporto di lavoro: i principi costituzionali. - **5.** Il principio di laicità (o non confessionalità) dello Stato: gli orientamenti della Corte costituzionale in materia tra conferme e linee evolutive. - **6.** L'esposizione di simboli religiosi negli ambienti pubblici e nei luoghi di lavoro: il crocifisso nelle aule scolastiche. - **7.** (segue): il crocifisso nelle aule giudiziarie. Autotutela del lavoratore e principio di laicità. - **8.** La tutela antidiscriminatoria nelle fonti sovranazionali e le misure adottate dalle istituzioni europee in materia. La religione come fattore di rischio rilevante per le discriminazioni. - **9.** La legislazione nazionale in tema di discriminazioni religiose in ambito lavorativo. Divieto di discriminazione e parità di trattamento nel rapporto di lavoro. - **10.** Le direttive europee sulle discriminazioni nei rapporti di lavoro e il loro recepimento nel diritto positivo italiano. Il principio del c.d. "accomodamento ragionevole". - **11.** La religione come "requisito essenziale" per lo svolgimento della prestazione e il dissenso ideologico nelle c.d. "organizzazioni di tendenza" e presso gli istituti confessionali. - **12.** Le disposizioni del datore di lavoro sull'abbigliamento e l'aspetto fisico dei dipendenti. Le c.d. "politiche di neutralità" dell'ambiente di lavoro. - **13.** I principi espressi dalla giurisprudenza sul divieto di indossare simboli religiosi: tra neutralità e pluralismo. - **14.** (segue): la ricerca dell'elemento giustificativo al regime di neutralità ideologica e la sua estensione all'ambiente di lavoro pubblico. - **15.** Il diritto all'obiezione di coscienza per motivi religiosi nel rapporto di lavoro. - **16.** L'obiezione di coscienza del personale sanitario. - **17.** Lo *status* professionale e gli altri limiti all'obiezione di coscienza del prestatore subordinato. Il bilanciamento tra la libertà di coscienza e la libertà di iniziativa economica. - **18.** Multiculturalismo e orga-

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

nizzazione del tempo della prestazione: le pratiche religiose in orario di lavoro. - **19.** Le intese tra lo Stato italiano e le varie confessioni religiose, ai sensi dell'art. 8 Cost., e le previsioni dei contratti collettivi per una gestione negoziata della multiculturalità in azienda. - **20.** La dimensione religiosa del multiculturalismo aziendale: i nuovi bisogni connessi alla tutela della libertà di culto e le opportunità offerte dalla diversità. - **21.** Il diritto del lavoro nel mercato globale multiculturalmente: criticità e prospettive. - **22.** La difesa dei valori di laicità e neutralità nelle società contemporanee: osservazioni conclusive.

### **1. Multiculturalismo e pluralismo religioso negli ordinamenti laici: il rapporto tra fede e diritto. Religione e diritto del lavoro: considerazioni introduttive.**

In molti Paesi, soprattutto dell'Europa occidentale, com'è noto, se la globalizzazione e l'internalizzazione dell'economia hanno contribuito, nel tempo e in una certa misura, a creare condizioni più favorevoli all'uniformità sociale, l'avvento delle grandi migrazioni sembra invece condurre progressivamente verso la nascita di società sempre più eterogenee e multiculturali<sup>1</sup>.

La presenza di un numero crescente di culture, lingue, religioni e sistemi di valori diversi, perciò, rende più che mai attuale il tema della gestione della diversità e delle conseguenze in termini di opportunità e di conflitti che la stessa può generare.

Al fine di garantire una convivenza pacifica, la coesione sociale è divenuta un'esigenza imprescindibile, da conseguire auspicabilmente attraverso il dialogo interculturale e, soprattutto, mediante un processo di inclusione, nel quale gli immigrati possano adattarsi alle società che offrono loro accoglienza, rispettandone i valori e le regole, naturalmente in condizioni di parità di trattamento e di non discriminazione, e possano essere ammessi a godere pienamente di tutti i diritti e le opportunità che l'appartenenza alla società stessa comporta.

La necessità di assicurare una piena integrazione richiederebbe la partecipazione e il coinvolgimento di tutti nel sistema delle istituzioni, delle norme e dei valori della comunità. La società contemporanea, tuttavia, spesso sembra orientata a riconoscere e salvaguardare le caratteristiche identitarie di gruppi non sempre disposti a sacrificare le proprie specificità.

Tra gli Stati caratterizzati da uno spiccato multiculturalismo conseguente al fenomeno dell'immigrazione si colloca anche l'Italia, divenuta oramai un appro-

<sup>1</sup> Sui temi richiamati: A. PERULLI, Diritti sociali fondamentali e mercato globale, in Riv. Giur. Lav., 2000, I, 939 ss.; T. TREU, Il diritto del lavoro: realtà e possibilità, in Arg. Dir. Lav., 2000, 532 ss.; P. GRECO, Mercato globale e tutela del lavoro, Salerno, 2000; S. SCARPONI, (a cura di), Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sopranazionali, Milano, 2001; F. GUARRIELLO - S. LEONARDI (a cura di), Globalizzazione e relazioni industriali, Roma, 2003; F. GALGANO, La globalizzazione nello specchio del diritto, Bologna, 2005; E. MINGIONE (a cura di), Lavoro: la grande trasformazione. L'impatto sociale del cambiamento del lavoro tra evoluzioni storiche e prospettive globali, Milano, 2020.

do privilegiato di ingenti flussi migratori che fanno arrivare nel nostro Paese, come nel resto dell'Europa, masse di persone educate a principi e regole di vita distanti dalla nostra cultura e dai nostri valori, rendendo così necessari interventi di formazione e mediazione culturale, che determinano spesso però l'insorgenza di nuove problematiche anche sul piano giuridico<sup>2</sup>.

Coloro che vengono nelle società contemporanee hanno in molti casi una formazione legata a credenze e tradizioni culturali arcaiche, proprie di aree geopolitiche nelle quali l'appartenenza alla fede religiosa costituisce il principale se non l'unico fondamento dell'identità individuale<sup>3</sup>.

Se dunque al cristianesimo e ai suoi valori costitutivi non può essere certamente negato un ruolo essenziale nella tradizione culturale occidentale, ormai a esso si vanno ad affiancare in misura crescente anche principi e convinzioni appartenenti a religioni e culti diversi. Si tratta di un tema divenuto centrale non solo in nome della conservazione della aconfessionalità dello Stato, ma di una giustizia sociale volta a difendere la libertà di coscienza e impedire che un credo religioso si imponga sugli altri, attraverso l'ostentazione di simboli e attività di proselitismo, suscettibili di essere percepite come imposizione e violazione della necessaria neutralità che dovrebbe caratterizzare invece l'appartenenza alla collettività.

Nel nostro Paese, come in tutte le democrazie occidentali, del resto, da tempo si è consolidato quello che viene definito come "processo di secolarizzazione" con l'intento di costruire società svincolate dal trascendente, nelle quali lo Stato, senza ostacolare o promuovere alcuna religione specifica, garantisca la libertà religiosa. Ciò implica la possibilità di aderire liberamente a un determinato credo, osservarne i precetti e partecipare alle sue manifestazioni, ma condizione essenziale di tale libertà è pur sempre la distinzione tra la sfera religiosa e quella politica.

L'idea di fondo è che, in una società che abbia una varietà di credenze, lo Stato, debba contribuire ad assicurare la convivenza pacifica tra gli individui, permettendo a tutti di partecipare pienamente alla vita pubblica, indipendentemente dalla propria fede religiosa o convinzione ideologica.

2 La portata del fenomeno migratorio trova conferma nei dati demografici, secondo i quali, al 1° gennaio 2022 (fonte Istat), risultano residenti in Italia circa 5,2 milioni di cittadini stranieri (con un aumento dello 0,4% rispetto al 2021), pari all'8,7% della popolazione nazionale complessiva (poco più di 59 milioni), dei quali il 30% proviene da Paesi dell'Unione Europea (con prevalenza di rumeni, per 1 milione e 76 mila residenti), mentre il 70% è costituito da extracomunitari, provenienti da Albania (9,3%) e Marocco (8,7%), nonché in misura inferiore (intorno al 5%) da Cina e Ucraina. Gli indicatori ISTAT sono consultabili sul sito <https://www.istat.it/it>. V, altresì, i "Rapporti annuali" a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, nonché ISTAT, *Identità e percorsi di integrazione delle seconde generazioni in Italia, 2020*; ISTAT, *Noi Italia 2023, Popolazione e Società, Stranieri, 2023*, e, da ultimo, il Ministero del Lavoro, *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, XIII Rapporto annuale, 2023*, consultabile sul sito <https://www.anpal.gov.it>. Cfr., altresì, C. CONTI - A. GUARNERI, *L'immigrazione straniera: da immigrati a nuovi cittadini*, in M. PEREZ (a cura di), *Vita e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia*, ISTAT, 2018.

3 Per una recente analisi, A. LO FARO, *Identità religiose, lavoro e diritto: in difesa della neutralità*, in *Lav. Dir.*, 1, 2024, 25 ss.

Nel quadro delineato, una questione di particolare interesse riguarda certamente il difficile rapporto venuto a determinarsi tra la fedeltà a convinzioni religiose profondamente radicate nei luoghi di provenienza di molti migranti e l'osservanza che, invece, negli ordinamenti laici delle società occidentali si impone a tutti, cittadini e stranieri, senza distinzioni, di leggi e principi giuridici.

Al riguardo un particolare punto di osservazione, che da tempo si pone all'attenzione degli studiosi e degli interpreti, riguarda il possibile impatto della religione e delle sue manifestazioni sul diritto del lavoro, e, dunque, sull'esigenza di regolare e stabilire limiti nel professare e manifestare la fede laddove questa si espliciti nell'ambito di un rapporto, qual è quello di lavoro, nel quale, come è stato autorevolmente sostenuto, la persona del lavoratore è inevitabilmente coinvolta con tutto il suo essere e, dunque, anche con il suo portato culturale<sup>4</sup>.

La presa di coscienza dell'inevitabile effetto dell'orientamento religioso e delle sue espressioni nel contesto lavorativo di società sempre più multiculturali ha favorito nel tempo una crescente attenzione alla tematica della discriminazione religiosa nei luoghi di lavoro.

L'adesione ad un determinato credo da cui deriva l'impegno del lavoratore a dare ossequio ai precetti della religione di appartenenza, infatti, può porsi in contrasto con le esigenze produttive dell'azienda o dell'amministrazione presso cui presta la propria opera, circostanza che contribuisce a rendere il lavoro un terreno particolarmente fertile per l'insorgenza di discriminazioni e di abusi<sup>5</sup>.

La giurisprudenza, anche a livello sovranazionale, così, ha enunciato alcuni principi guida fondamentali da ritenersi utili anche ai fini della valutazione della sussistenza di trattamenti discriminatori attuati dal datore di lavoro nei confronti dei propri dipendenti.

Uno degli aspetti più complessi e controversi, in particolare, è stato quello che concerne l'ostentazione di simboli religiosi nei luoghi pubblici e negli ambienti di lavoro. Al riguardo non sono mancati casi giurisprudenziali emblematici, dei quali si dirà oltre, come quelli originati dall'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche e giudiziarie, nonché quelli che hanno interessato il complesso tema dei licenziamenti subiti da donne islamiche per aver indossato il velo sul posto di lavoro<sup>6</sup>.

4 Sull'implicazione della persona nel rapporto di lavoro già F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli 1948, 9; C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro*, Milano, 1967, 173 ss.; M. GRANDI, *La prestazione di lavoro subordinato e la persona del lavoratore*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1969, 415 ss.; M. GRANDI, *Persona e contratto di lavoro. Riflessioni storico-critiche sul lavoro come oggetto del contratto di lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1999, 309 ss. e mi permetto altresì di rinviare a R. SCIOTTI, *La subordinazione come fattispecie unitaria complessa*, Torino, 2014, 1 ss.

5 Sulle problematiche generate dal multiculturalismo in ambito lavorativo: A. VISCOMI (a cura di), *Diritto del lavoro e società multiculturale*, Napoli, 2011; G. CASSANO, *Il multiculturalismo nel rapporto di lavoro*, 2021. Sul lavoro degli stranieri W. CHIAROMONTE - M.D. FERRARA - M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, 2020. Cfr., altresì, ASSOLOMBARDA in collaborazione ADAPT (a cura di), *La multiculturalità in azienda: approcci gestionali per valorizzare una forza lavoro in continua trasformazione*, Ricerca n. 02/2024.

6 Per una disamina si rinvia, in special modo, *Infra* ai paragrafi 6-7 e 13-14.

Il tema, peraltro, riguarda non solo i lavoratori stranieri, anche se si tratta dell'ipotesi più ricorrente, potendo anche un cittadino italiano avere una religione differente da quella tradizionalmente maggioritaria nel nostro Paese<sup>7</sup>.

La questione che non ha ancora trovato una regolamentazione normativa espressa e unitaria, merita di essere analizzata e approfondita anche in considerazione dei possibili riflessi che potrebbe avere sugli assetti giuridici futuri delle moderne società occidentali, nonché sull'economia complessiva del mercato del lavoro globale.

La crescente compresenza di lavoratori che hanno una cultura diversa rispetto a quella che può dirsi dominante in un certo ambiente di riferimento, infatti, pone in primo piano l'esigenza di apprestare nuove e più adeguate forme di tutela per la difesa dei diritti delle minoranze e, più in generale, di tutte le persone, nel rispetto del principio di eguaglianza e dei valori di pluralismo e tolleranza che informano la Costituzione e su cui si fonda la nostra società.

## 2. La libertà religiosa e il suo riconoscimento giuridico nelle fonti internazionali

La libertà religiosa è stata definita come un "diritto soggettivo complesso" che garantisce al suo titolare l'esercizio di una serie di facoltà, tra cui la possibilità di professare liberamente la propria fede sia in forma individuale che associata, di farne propaganda ed esercitarne il culto non solo privatamente, ma anche pubblicamente<sup>8</sup>.

Tale diritto, perciò, non si limita alla mera pretesa che i pubblici poteri e i consociati si astengano dall'intervenire nella relativa sfera di interesse, ma garantisce altresì l'esercizio di svariate prerogative che consentono al titolare di agire in conformità con il proprio volere<sup>9</sup>.

Ancorché, come si dirà, la libertà di manifestazione del proprio credo possa essere limitata dallo Stato in virtù dell'esigenza di preservare interessi in conflitto con le leggi che proteggono la sicurezza pubblica o il benessere della comunità, in quanto libertà inerente alla condizione della persona, essa dovrebbe garantire a chiunque, cittadino e straniero, di non subire limitazioni o interferenze nella manifestazione del proprio credo.

La libertà religiosa, in una prima accezione, fa leva sull'atteggiamento liberale

7 I cittadini italiani che appartengono a confessioni diverse da quella cattolica risultano, nell'ordine, prevalentemente musulmani (23,5%), testimoni di Geova (18,7), ortodossi (18,5%), protestanti (17,1%) e buddisti (9,7%). Per quanto riguarda, invece, le confessioni religiose praticate da stranieri, spiccano la religione cristiana al 50% (ortodossi per il 27,1% e cattolici per il 17,7%, seguiti dai protestanti per il 4,4% e dalle altre comunità di cristiani per lo 0,8%) e quella musulmana al 34,2% (Stime CESNUR 2022). Cfr., M. INTROVIGNE - P. ZOCCATELLI, *Le Religioni in Italia*, 2022, in <https://cesnur.com>.

8 Così, M. ANASTASI, voce *Facoltà e diritti facoltativi*, in *Enc. Dir.*, XVI, Milano, 1967, 215.

9 D. LOPRIENO, *La libertà religiosa*, Milano, 2009, 45.

dello Stato che consente ai cittadini di professare la propria fede liberamente, in una seconda, invece, sulla circostanza che la fede non può essere imposta a nessuno. Ne deriva, perciò, che ogni individuo è libero di credere o di non credere, senza che ciò vada ad attribuirgli particolari privilegi o svantaggi.

La libertà religiosa rappresenta senza dubbio una delle libertà fondamentali che caratterizzano lo Stato di diritto e ha trovato una compiuta garanzia nell'ambito delle fonti internazionali, nonché all'interno di molte costituzioni nazionali.

Per quanto concerne il diritto internazionale occorre prendere innanzitutto in considerazione la Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo, adottata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), all'interno della quale il diritto alla libertà religiosa viene garantito dall'art. 18, che recita testualmente: "ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare di religione o di credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti".

Il documento, anche se non formalmente vincolante per gli Stati membri, manifesta il pieno impegno da parte dei firmatari nel garantire una serie di diritti e di libertà che spettano a ciascun individuo in quanto essere umano.

La Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), del 1950, poi, all'art. 9, dopo aver ribadito il principio che "ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione" e che "tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti", ha precisato altresì, che tale libertà non può "essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui".

Occorre osservare, inoltre, che, per quanto concerne l'individuazione dei limiti applicabili alle libertà riconosciute, la Convenzione ha previsto la permanenza in capo a ciascuno Stato di un ampio "margine di apprezzamento", in considerazione del fatto che i singoli Stati devono ritenersi meglio in grado di valutare le esigenze nazionali e conseguentemente più idonei a realizzare interventi limitativi della libertà religiosa nei rispettivi territori.

L'idea di riservare alle autorità nazionali l'adozione di misure anche restrittive della libertà religiosa e delle sue manifestazioni, tuttavia, potrebbe esporre al rischio che ciò possa tradursi in una sorta di arbitrio nella limitazione delle libertà garantite dalla stessa Convenzione. Il riconoscimento di tale margine di apprezzamento però non conferisce un'automatica legittimazione a qualsiasi prassi nazionale che abbia la finalità di promuovere la salvaguardia dell'identità

storica e culturale. A essere consentite saranno solo le soluzioni che superino l'esame della Corte Europea, che dovrà valutarne l'impatto sul reale godimento della libertà religiosa.

Pur presentando caratteristiche di sussidiarietà laddove rimette in prima istanza agli Stati membri il compito di garantire i diritti riconosciuti al suo interno, la novità significativa è data dalla previsione di un meccanismo volto a consentire un controllo sull'operato degli Stati aderenti, nel caso in cui venga denunciata la violazione di uno dei diritti sanciti all'interno della Convenzione.

A livello delle istituzioni internazionali, poi, l'esigenza di adottare un documento interamente dedicato alla protezione di ogni forma di credo religioso ha portato l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, con la risoluzione del 25 novembre 1981, n. 36/55, ad approvare la Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo.

Nel documento si definisce la "discriminazione fondata sulla religione" "ogni forma di distinzione, di esclusione, di restrizione o di preferenza basata sulla religione o il credo, avente per scopo o per effetto la soppressione o la limitazione del riconoscimento, del godimento o dell'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali su una base di eguaglianza", chiarendo altresì che la discriminazione per motivi religiosi risulta lesiva della dignità umana e contrasta con i principi posti a garanzia delle libertà fondamentali dell'uomo (art. 3).

In Europa, invece, i singoli Stati hanno disciplinato con regole parzialmente diverse i fenomeni connessi alla libertà religiosa e alla pubblica manifestazione del culto. In alcuni ordinamenti, infatti, si registra una maggiore attenzione alla tutela della libertà religiosa, mentre in altri emergono tendenze più restrittive, in nome del principio di laicità.

Un significativo ambito di operatività del "margine di apprezzamento" nell'apposizione di limiti riconosciuto agli Stati aderenti, come meglio si dirà, si è riscontrato per quanto riguarda la questione dell'ostentazione dei simboli religiosi nei luoghi pubblici, nell'ambito della quale si è inserita anche quella relativa alla libertà per le donne islamiche di indossare il velo (o *hijab*) nelle scuole e nelle Università, nonché sul posto di lavoro<sup>10</sup>.

Nonostante alcuni orientamenti prevalenti, come si chiarirà nel prosieguo della trattazione, il problema giuridico prospettato ha assunto connotazioni variabili e trovato soluzioni di volta in volta differenti, anche nel nostro Paese.

<sup>10</sup> Sul divieto di indossare il velo islamico sul luogo di lavoro, più diffusamente, *Infra* paragrafi 13 e 14.

### 3. La libertà religiosa nella Costituzione repubblicana italiana del 1948

Nell'ordinamento italiano la libertà religiosa ha trovato espresso riconoscimento giuridico nella Costituzione repubblicana del 1948.

L'art. 2 Cost., innanzitutto, riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, tra i quali rientra certamente anche la libertà di credo, mentre gli artt. 17, 18 e 21 Cost., garantendo rispettivamente la libertà di riunione, di associazione e di libera manifestazione del pensiero, contribuiscono a tutelare tutte le possibili estrinsecazioni dell'appartenenza confessionale. Di fondamentale rilevanza, però, è l'art. 3 Cost. che sancisce il principio di eguaglianza in senso formale, ponendo il divieto di discriminazioni fondate anche sulla religione.

Nella Costituzione, peraltro, il diritto alla libertà religiosa non assume una connotazione meramente interna, riferita alla spiritualità individuale, ma assume rilevanza anche all'esterno come diritto di mostrare pubblicamente la propria appartenenza religiosa, garantendo al credente la possibilità di vivere tale scelta non solo nella propria sfera individuale e privata, ma altresì di palesarla tramite atti di pubblica manifestazione del culto.

In tale prospettiva si colloca, prima tutto, l'art. 8 Cost. che afferma l'uguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose che hanno "il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano", così ammettendo l'esistenza legittima di aggregazioni e comunità nell'ambito delle quali i fedeli possano condividere le medesime credenze, confrontarsi e dar luogo alla celebrazione di riti confessionali. Vi è poi la fondamentale tutela in forza della protezione diretta fornita dall'art 19 Cost., per cui "tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume". La nozione di libertà religiosa che si evince dal dettato costituzionale, peraltro, si è arricchita nel tempo di ulteriori significati. Inizialmente, infatti, era stata promossa una lettura della disposizione in base alla quale si era giunti a ritenere che la libertà religiosa, avendo a oggetto come bene tutelato la fede, fosse un diritto di esclusiva prerogativa del credente, così mettendo in dubbio che la libertà religiosa ricomprendesse anche l'inviolabile diritto di essere ateo e di vivere da ateo<sup>11</sup>. Per tale via si sarebbe potuto ritenere illecito l'ateismo in qualsiasi forma, anche quello fondato sulla razionalità, la logica, l'evidenza empirica e il pensiero critico piuttosto che su dogmi religiosi o credenze non verificabili, e non solo quale atto lesivo della libertà del credente, ma anche come confliggente con lo stesso ordinamento che tutela il bene giuridico della fede.

<sup>11</sup> P. BELLINI, *Ateismo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, I, Torino, 1987, 517 ss.

Escludere l'ateismo dal campo di applicazione dell'art. 19 Cost., perciò, equivaleva a legittimare l'esistenza di privilegi nella qualità di credente, così si è consolidata invece l'idea che la libertà religiosa rappresenti solo una manifestazione della più ampia libertà di espressione di cui all'art. 21 Cost., nel quale può dunque trovare tutela anche l'ateismo, e precisamente nella parte in cui recita che "tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero".

Anche la Corte costituzionale ha poi affermato al riguardo che la "libertà di coscienza" costituisce un aspetto fondamentale della dignità umana, riconosciuta come inviolabile dall'art. 2 Cost. e che "spetta ugualmente tanto ai credenti quanto ai non credenti, siano essi atei o agnostici e comporta la conseguenza, valida nei confronti degli uni e degli altri, che in nessun caso il compimento di atti appartenenti, nella loro essenza, alla sfera della religione possa essere l'oggetto di prescrizioni obbligatorie derivanti dall'ordinamento giuridico dello Stato"<sup>12</sup>.

Nel tempo, così, la libertà religiosa ha assunto accezioni via via diverse. Da libertà riconosciuta prettamente ai credenti, è divenuta libertà garantita a credenti e non credenti, per giungere fino ad assumere un più ampio significato ed essere considerata come un aspetto della libertà di autodeterminazione della coscienza. L'interpretazione oggi uniforme dell'art. 19 Cost., dunque, è quella secondo la quale la previsione garantisce tanto la facoltà di appartenere a una determinata religione, di propagandare le proprie opinioni religiose, di attuare atti di culto e mutare in ogni momento la propria appartenenza confessionale, ma altresì quella di non rispecchiarsi in nessuna confessione religiosa, tutelando in eguale modo anche la libertà di coscienza e perciò l'ateismo.

A differenza di quanto previsto all'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che menziona anche la pubblica sicurezza, la protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica e la protezione dei diritti e delle libertà, inoltre, l'unico limite esplicitamente previsto nell'art. 19 Cost. alla libertà religiosa è quello del "buon costume" ed è espressamente posto con riferimento ai riti, che rappresentano la tipica forma attraverso la quale si manifesta all'esterno il sentimento religioso.

Il concetto di "buon costume", com'è noto, tuttavia, è di difficile definizione e infatti viene impiegato nei vari rami del diritto assumendo significati differenti, anche se generalmente è inteso come "pudore sessuale", con la conseguenza che, in questo caso, la condotta censurabile sarebbe quella di colui che, in virtù della propria appartenenza a una determinata religione, tramite manifestazioni pubbliche compia atti volti "al capovolgimento della comune moralità sessuale, fermi restando i limiti previsti dal diritto penale a tutela dei diritti dei singoli individui"<sup>13</sup>.

Oltre al limite esplicito del buon costume, è ormai pacifico però, che il diritto alla libertà religiosa incontri anche limiti impliciti scaturenti dall'esigenza di

<sup>12</sup> Corte Cost., 8 ottobre 1996, n. 334.

<sup>13</sup> D. LOPRIENO, *La libertà religiosa*, cit., 123 ss.

tutelare altri diritti o interessi di rango costituzionale. Eventuali provvedimenti limitativi della libertà religiosa, perciò, potranno ritenersi ammissibili a condizione dell'esistenza di un conflitto tra libertà religiosa e altri diritti e che la limitazione avvenga secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

#### 4. La libertà religiosa nel rapporto di lavoro: i principi costituzionali

Le garanzie e i profili di tutela apprestati alla libertà religiosa dall'ordinamento nazionale e, prima ancora, da fonti sovranazionali, hanno trovato riconoscimento nella disciplina dei rapporti negoziali e, più specificatamente, in quella dei rapporti di lavoro. La nostra Costituzione sancisce l'impegno della Repubblica nella rimozione degli "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3 Cost.).

Il lavoro subordinato, com'è noto, si caratterizza per l'esistenza di una disparità sostanziale tra la posizione del datore di lavoro e quella del prestatore, stante la concentrazione in capo al primo dei poteri di direzione, controllo e disciplina che pongono il lavoratore in una condizione di soggezione che si definisce come vincolo di "subordinazione"<sup>14</sup>.

L'ordinamento, così, è approdato al riconoscimento di una serie di diritti, in capo ai lavoratori subordinati, che svolgono la funzione di riequilibrare la posizione del prestatore e quella del datore<sup>15</sup>.

Si tratta di stabilire, allora, in che modo e in quale misura il prestatore di lavoro risulti concretamente tutelato nel godimento dei propri diritti, posto che a essi si contrappongono una serie di interessi in capo al datore che riguardano il corretto svolgimento dell'attività produttiva e l'esatto adempimento della prestazione dedotta all'interno del contratto di lavoro.

La questione assume primario rilievo se si considerano, in particolare, gli interessi religiosi all'interno dell'ambiente di lavoro, potenzialmente idonei a porsi in contrasto con quelli che fanno capo non solo all'imprenditore, ma anche agli altri lavoratori, i quali potrebbero rivendicare l'interesse a un ambiente lavorativo privo di qualsiasi simbolo o connotazione religiosa. Il metodo che viene comunemente impiegato dai giudici per la risoluzione di tali conflitti è dato dal ricorso

14 Sul tema diffusamente, R. SCIOTTI, *La subordinazione come fattispecie unitaria complessa*, cit., 1 ss.

15 Tra i diritti riconosciuti ai lavoratori dalla Costituzione vi è quello a ricevere una "retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa", alle "ferie annuali retribuite" e al "riposo settimanale" (art. 36 Cost.); quelli assistenziali garantiti al "cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere" e quelli previdenziali che entrano in gioco in caso di "infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria" (art. 38 Cost.).

al criterio della proporzionalità, con il quale si mira al raggiungimento di una composizione tra gli interessi reciprocamente confliggenti. Ciò implica una valutazione della rilevanza degli interessi contrastanti, al fine di operare un bilanciamento degli stessi che però può risultare complesso.

Significativi tratti di peculiarità, peraltro, emergono altresì nei casi in cui la contrapposizione si genera in virtù della sussistenza di interessi religiosi facenti capo non già al lavoratore, ma al datore di lavoro.

Conflitti di questo tipo, per esempio, si manifestano con frequenza nell'ambito delle c.d. "organizzazioni di tendenza", che, come si vedrà meglio in seguito, sono disciplinate da regole speciali in ragione del fine stesso dell'attività svolta alle dipendenze di tali organizzazioni, che ben può essere anche quello religioso<sup>16</sup>. Laddove il lavoratore non condivide con il datore le medesime le convinzioni religiose, la tendenza è quella di far prevalere la libertà religiosa del datore di lavoro rispetto a quella del prestatore, considerato che in tal caso sarebbe pregiudicato lo stesso adempimento della prestazione lavorativa.

In proposito soccorre il 2° comma dell'art. 41 Cost. che stabilisce che l'attività economica "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Il costituente, in una prospettiva solidaristica, così, ha inteso promuovere la ricerca di un bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica, garantita al 1° comma della medesima disposizione e l'esigenza che essa incontri delle limitazioni per evitare di arrecare pregiudizio ad altri interessi costituzionalmente garantiti, tra i quali è da ritenersi sicuramente inclusa anche la libertà religiosa tutelata dall'art. 19 Cost., garantendo in tal modo l'autonomia individuale e la dignità della persona anche all'interno dell'ambito lavorativo.

In virtù del combinato disposto degli artt. 19 e 41 Cost., incombe l'obbligo di tutelare le facoltà connesse al diritto di libertà religiosa del lavoratore, evitando qualsiasi forma di limitazione delle stesse che non sia funzionale al soddisfacimento degli interessi menzionati, sicché le uniche restrizioni che il datore di lavoro potrà imporre al prestatore sono quelle che abbiano un "fondamento logico" e che siano sorrette da motivazioni concernenti lo svolgimento dell'attività lavorativa<sup>17</sup>. Il datore di lavoro non potrà circoscrivere la libertà religiosa al solo scopo di arrecare nocumento o molestia ai dipendenti ed eventuali limitazioni dovranno essere comunque funzionali al corretto svolgimento dell'attività produttiva e all'esatto adempimento della prestazione dedotta nel contratto.

L'adesione a un determinato credo e più in generale le convinzioni in materia religiosa, peraltro, non potranno essere indebitamente prese in considerazione neanche in sede di assunzione, quando il datore di lavoro, godendo di ampia

16 *Infra* paragrafo 11.

17 Così, per tutte, Cass., 18 febbraio 2000 n. 1892.

discrezionalità, potrebbe preferire coloro che manifestino una determinata appartenenza confessionale oppure che non la manifestino affatto e, dunque, scegliere sulla base di motivazioni diverse e del tutto svincolate dalle attitudini professionali dei candidati, ma che rientrano piuttosto nel campo delle propensioni spirituali.

Tutto ciò, infatti, potrebbe concretamente tradursi nel rischio di comportamenti del datore di lavoro in danno dei dipendenti proprio in virtù dell'appartenenza confessionale, ragione per cui è sorta l'esigenza per l'ordinamento di mettere in atto delle misure, come vedremo, atte a garantire che le convinzioni religiose dei lavoratori, o degli aspiranti tali, siano del tutto irrilevanti ai fini dell'assunzione e durante lo svolgimento del rapporto di lavoro.

## 5. Il principio di laicità (o non confessionalità) dello Stato: gli orientamenti della Corte costituzionale in materia tra conferme e linee evolutive

Tra i Paesi che aderiscono alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ve ne sono alcuni caratterizzati dalla vigenza di una religione di Stato e altri, come il nostro, connotati invece dalla presenza di una confessione maggioritaria, e per i quali dunque il principio di laicità non viene sempre inteso come assoluta neutralità dello Stato in campo religioso<sup>18</sup>.

Il termine "laicità", così, appare caratterizzato sovente da una sostanziale ambiguità di significato. In base all'accezione più comune, infatti, questo indica la necessità di completa autonomia e indipendenza tra ambito civile e religioso, l'aconfessionalità dell'ordinamento e la neutralità in campo religioso. Più spesso, però, il termine individua semplicemente l'atteggiamento dello Stato di promuovere il dialogo e garantire la pacifica convivenza tra confessioni religiose, senza accordare privilegi o svantaggi in virtù dell'appartenenza confessionale.

Il tema della laicità, da tempo e con grande rilievo, si pone al centro di riflessioni e dibattiti con importanti ricadute sulla valutazione e sulla qualificazione di una pluralità di comportamenti individuali e collettivi e sempre più legato all'identità e al confronto tra culture e civiltà differenti che, in conseguenza della mobilità e della contiguità del mondo contemporaneo, risultano inevitabilmente più vicine e quindi destinate a vivere insieme<sup>19</sup>.

Il dialogo tra le religioni rappresenta un aspetto tipico dell'era moderna, ancorché il pluralismo religioso, in realtà, sia un fenomeno risalente nel tempo.

<sup>18</sup> Per es. vige una religione di Stato in Grecia e Norvegia.

<sup>19</sup> S. SICARDI, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, in Atti della tavola rotonda dal titolo "Rigore costituzionale ed etica repubblicana", Università degli Studi di Roma "La Sapienza" - Giurisprudenza, Roma, 26 maggio 2006, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

Nell'antichità, però, le religioni non avevano dogmi e anche i culti stranieri erano ampiamente rispettati.

Significativo in questa prospettiva è l'universalismo della religione in epoca romana, dotata, almeno originariamente, di un'intrinseca tolleranza nei confronti degli altri culti e delle divinità delle popolazioni straniere<sup>20</sup>.

Con l'avvento del cristianesimo, invece, si è assistito a un profondo contrasto tra il pensiero tradizionale dell'Impero e i valori professati dalla nuova fede, tanto che contro di essa vennero organizzate, com'è noto, persecuzioni (già a partire dall'età di Nerone, 64 d.C.).

La tolleranza religiosa si è fatta strada solo in seguito con l'affermazione del cristianesimo come religione di Stato e l'abbandono dei culti pagani, che segnano una svolta nei rapporti tra Stato e Chiesa<sup>21</sup>.

Nel corso del Medioevo, in quella che gli illuministi avevano definito "età dei secoli bui", si assiste alla più rilevante contaminazione tra potere politico e religioso con la nascita di una Chiesa che fino al 1870 ha costituito un vero e proprio Stato autonomo.

Dalla commistione del potere temporale e spirituale ebbero origine le crociate, combattute in terra Santa e contro gli eretici, in cui spesso i motivi religiosi si intrecciavano con quelli politici e sociali e anche l'età moderna ha visto numerosi conflitti interni alla Chiesa, tra cui quello più evidente sfociato nella riforma protestante e nella Controriforma, con il ritorno del Tribunale della Santa Inquisizione per contrastare l'eresia e processare le streghe<sup>22</sup>.

Nel suo discorso al Parlamento italiano, il 27 marzo 1861, però, Cavour, delineando i principi a cui avrebbero dovuto ispirarsi le future relazioni tra Stato e Chiesa, con il motto "libera chiesa in libero stato", già aveva auspicato una situazione di equilibrio in cui, in piena libertà dalle ingerenze dello Stato, la Chiesa potesse operare nella vita spirituale, così rinunciando ai suoi privilegi in campo civile e politico.

Nel 1871 il Re Vittorio Emanuele II prese possesso del Quirinale e il Governo italiano cercò di regolare i rapporti con la Santa Sede mediante la Legge delle Guarentigie, che assicurava al Papa una serie di garanzie per assolvere la sua missione spirituale. Pio IX, tuttavia, non firmò il trattato e scomunicò lo Stato ita-

<sup>20</sup> I romani nelle loro conquiste "non distruggevano i templi, né proscrivevano le divinità dei popoli sottomessi; la religio consigliava di onorarle in maniera adeguata, volgendo in tal modo anche la loro potenza a favore dell'imperium populi Romani" (Cosi, F. SINI, *Dai documenti dei sacerdoti romani: dinamiche dell'universalismo nella religione e nel diritto pubblico di Roma antica*, in *Dir. Sto.*, 2003, 2, 3).

<sup>21</sup> Prima, nel 313 d.C. con l'editto di Milano promulgato da Costantino e poi con Teodosio e l'editto di Tessalonica (380 d. C.). Con l'impero Romano d'occidente oramai al suo epilogo Sant'Agostino, nel *De Civitate Dei*, difese il culto cristiano dall'accusa di aver provocato la rovina di Roma a causa dell'abbandono dei culti pagani.

<sup>22</sup> Nel contesto delineato fiorisce l'atteggiamento di difesa del laicismo e del libero pensiero. "Molto il sovrano può chiedere ai suoi sudditi, anche eventualmente il sacrificio della vita: ciò però che egli non è legittimato a chiedere è di essere riconosciuto fonte e criterio di verità" (Cosi, F. D'AGOSTINO, *Jus quia justum*, Torino, 2012, 16).

liano, dando ordine ai cattolici di non partecipare alla vita politica del Paese<sup>23</sup>. Nel 1929, infine, furono stipulati i Patti Lateranensi con i quali veniva fondato lo Stato della Città del Vaticano e furono stabilite anche le relazioni civili e religiose in Italia tra Chiesa e Governo.

Un Concordato *bis* tra Stato e Chiesa, poi, è stato sottoscritto nel 1984, noto anche come accordo di Villa Madama nel quale all'art. 7 Cost. è stato ribadito che "lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti e alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese"<sup>24</sup>. L'ordinamento della Repubblica Italiana, perciò, non si connota per l'aderenza a una religione di Stato, ancorché per storia e tradizione, quella cattolica sia sempre stata la fede più diffusa tra i cittadini italiani.

La Costituzione repubblicana del 1948, come si è detto, ha dedicato così un'apposita norma alla libertà religiosa, mentre non contiene una specifica menzione al principio di laicità, come invece accade all'interno di altre costituzioni nazionali<sup>25</sup>. La valenza di tale nozione nel nostro ordinamento, così, ancora oggi continua a suscitare vivaci dibattiti e la sua effettiva portata appare in molti casi ancora controversa.

Un contributo determinante nella ricerca del fondamento giuridico di una tendenziale sottrazione della società e della cultura alla religione è stato fornito dalla Corte costituzionale, secondo la quale "il principio supremo della laicità dello Stato è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica" ed "emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione"<sup>26</sup>. Elevata a "principio supremo dell'ordinamento costituzionale", la laicità si delinea non come totale esclusione della religione dalla vita pubblica, ma più propriamente come una condotta istituzionale positiva e non neutrale o di mera astensione, che comporta interventi a sostegno delle attività religiose e l'impegno da parte dello Stato nel promuovere il multiculturalismo in ambito religioso, quale bisogno e allo stesso tempo interesse da tutelare.

L'attitudine laica dello Stato risponde così "non a postulati ideologizzati e astrat-

23 Cfr. il "non expedit", una disposizione della Santa Sede con la quale si dichiarò inaccettabile che i cattolici italiani partecipassero alle elezioni politiche del Regno d'Italia e, per estensione, alla vita politica nazionale italiana.

24 Il Patto è stato ratificato con l. 5 marzo 1985, n. 12, dal Segretario di Stato Vaticano A. Casaroli e B. Craxi, allora Presidente del Consiglio.

25 Per es. la Costituzione francese dispone che "la Francia è una repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale" (art. 1).

26 Cfr., per prima, Corte Cost. 11 aprile 1989, n. 203, in *Giur. Cost.*, 1989, I, 890 ss.; nonché, tra le tante, Corte Cost., 27 aprile 1993, n. 195; Corte Cost., 3 luglio 1995, n. 440; Corte Cost., 8 ottobre 1996, n. 334; Corte Cost., 14 novembre 1997, n. 329; Corte Cost., 13 novembre 2000, n. 508. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale G. CASUSCELLI, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di vilipendio della religione*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 3, 2001, 1119 ss.; v. PACILLO, *Neo-confessionismo e regressione*, in *www.olir.it.*, gennaio 2005 e per quella ordinaria ed amministrativa S. SICARDI, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, cit., 1 ss.

ti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto a una religione o a un particolare credo, ma si pone al servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini”<sup>27</sup>. Nella direzione della tutela “in positivo” del fenomeno religioso, il giudice costituzionale assicura l’eguale libertà delle confessioni religiose, in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini e cioè in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, che comprende l’esercizio pubblico del culto come sancito dall’art. 19 Cost.<sup>28</sup>.

Si manifesta, così, l’intendimento della Corte di assicurare espressamente le espressioni della libertà religiosa e, in particolare, anche l’effettiva concretizzazione e tutela, protetta da discriminazioni, dell’attività di culto “componente essenziale della libertà religiosa” da tutelarsi in positivo, giusta la formulazione del comma 2 dell’art. 3 Cost. in connessione al principio di eguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose.

Il principio costituzionale della laicità (o non-confessionalità) dello Stato, per il giudice delle leggi, così, “implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”<sup>29</sup> e comporta l’obbligo di fornire “pari protezione alla coscienza di ciascuna persona che si riconosca in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza”, ferma restando la possibilità di rapporti bilaterali differenziati *ex artt.* 7 e 8 Cost.<sup>30</sup>.

In questo modo il nostro costituente, di fatto, avrebbe inteso delineare una dimensione pubblica neutrale in cui lo Stato agisce uniformemente senza favorire o discriminare alcuna religione, in modo da garantire che tutti siano trattati allo stesso modo a prescindere dal proprio credo spirituale.

La posizione di equidistanza e imparzialità, così, diviene “il riflesso del principio di laicità... che assurge al rango di principio supremo, caratterizzando in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere in eguaglianza e libertà, fedi, culture e tradizioni diverse”<sup>31</sup>.

Si tratta di conclusioni progressivamente maturate a seguito della revisione del Concordato e del venir meno del principio della religione cattolica come sola religione di Stato, nonché con la stipulazione successiva di apposite Intese con varie confessioni religiose.

Nella giurisprudenza costituzionale il fondamentale o “supremo” principio di laicità dello Stato si sostanzia nella c.d. “distinzione di “ordini” distinti”, vale a

27 Corte Cost., 11 aprile 1989, n. 203, cit., 890 ss.

28 Corte Cost., 27 aprile 1993, n. 195, in *Giur. Cost.*, 1993, 1324 ss.

29 Per prima, Corte Cost., 11 aprile 1989, n. 203. Con formule analoghe il concetto della non indifferenza è stato ripetuto anche in Corte Cost., 14 novembre 1997, n. 329, nonché in Corte Cost., 13 novembre 2000, n. 508, in <https://giurcost.org>.

30 Corte Cost., 3 luglio 1995, n. 440, (ZAGREBELSKY), in <https://www.cortecostituzionale.it>.

31 Corte Cost., 3 luglio 1995, n. 440, cit.

dire nell'obbligo di operare una distinzione tra l'ordine delle questioni civili e l'ordine delle questioni religiose<sup>32</sup>.

In forza di tale distinzione la religione e gli obblighi morali che ne derivano non possono essere imposti come mezzo al fine e ciò comporta per lo Stato e per le sue istituzioni "il divieto di ricorrere a obbligazioni di ordine religioso per rafforzare l'efficacia dei propri precetti"<sup>33</sup>. Ad avviso del giudice delle leggi, in altri termini, "la Costituzione esclude che la religione possa considerarsi strumentalmente rispetto alle finalità dello Stato e viceversa"<sup>34</sup>.

La libertà religiosa, dunque, prescinde da ogni imposizione di compiere atti che contrastino con le convinzioni religiose e allo Stato spetta soltanto il compito di garantire le condizioni che favoriscano tale la libertà.

Nel concetto giuridico di laicità che la Corte costituzionale ricava dal nostro sistema costituzionale emerge con tutta evidenza un raccordo strettissimo tra laicità e divieto di discriminazioni e tra laicità e libertà di coscienza, che deve godere, anche nella sua specificazione di libertà religiosa, di una protezione particolarmente intensa nel sistema costituzionale, dovendo essere preservata dagli attentati, diretti e indiretti, suscettibili di annidarsi in una grande varietà di situazioni<sup>35</sup>. Si intreccia con il principio di laicità, così, lo specialissimo rilievo attribuito dalla Corte alla tutela della libertà di coscienza, come prioritaria libertà del singolo, che la Corte riconosce espressamente anche all'ateo, rintracciando nella Costituzione oltre al riconoscimento di una libertà nella religione, anche quello di una libertà dalla religione da correlarsi con la protezione del sentimento religioso<sup>36</sup>.

In un quadro in cui la protezione dell'interesse religioso è sempre più correlata alla tutela generalizzata della libertà di religione e di coscienza e alla laicità dello Stato, il sentimento religioso viene ad assumere "il significato di un corollario del diritto costituzionale di libertà di religione, corollario che, naturalmente, deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti coloro che la vivono, nella sua dimensione individuale e comunitaria... il superamento di questa soglia, attraverso valutazioni e apprezzamenti legislativi differenziati..., con conseguenze circa la diversa intensità di tutela... inciderebbe sulla pari dignità della persona e si porrebbe in contrasto col principio costituzionale della laicità o non confessionalità dello Stato", ove quest'ultimo principio, precisa ancora la Corte,

32 Per un approfondimento in tema, J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano, 2006.

33 Corte Cost., 8 ottobre 1996, n. 334, cit., 2922, punto 3. 2. in diritto, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

34 Corte Cost., 14 novembre 1997, n. 329, (Zagrebelsky), in *Giur. Cost.*, 1997, 3339, punto 2 in diritto, che richiama Corte Cost., 8 ottobre 1996, n. 334 e Corte Cost., 11 aprile 1989, n. 203 in <https://www.cortecostituzionale.it>.

35 La compresenza tra *favor* nei confronti del fenomeno religioso e tutela della libertà di coscienza la si ritrova, espressa nella Corte Cost, 14 gennaio 1991, n. 13, che considera l'insegnamento religioso cattolico nelle scuole pubbliche come "manifestazione" del principio di laicità, non però in quanto la religione cattolica sia di per sé espressione di "laicità", ma in quanto la laicità ammette l'insegnamento religioso nella scuola pubblica.

36 Corte Cost., 27 aprile 1995, n. 149, (Baldassarre), con nota di P. SPIRITO, *Il giuramento assertorio davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1995, 1252 ss., in particolare 1252 in diritto.

“non significa indifferenza di fronte all’esperienza religiosa ma comporta equidistanza e imparzialità della legislazione rispetto a tutte le confessioni religiose”<sup>37</sup>. Considerato che sono gli stessi principi costituzionali in materia religiosa a permeare e strutturare il principio di laicità, libertà religiosa e laicità non rappresentano due dimensioni contrapposte e i valori della laicità finiscono per saldarsi nel quadro di fondo dei diritti fondamentali con quelli della libertà religiosa<sup>38</sup>.

## 6. L’esposizione di simboli religiosi negli ambienti pubblici e nei luoghi di lavoro: il crocifisso nelle aule scolastiche

L’esposizione di simboli religiosi negli spazi pubblici e altresì nei luoghi di lavoro è un tema da tempo al centro di un intenso dibattito dottrinale e di pronunce giurisprudenziali, spesso contrastanti, che hanno sollevato dubbi e incertezze interpretative.

Tra le controversie poste con maggior frequenza all’attenzione dei giudici vi è soprattutto la presenza del crocifisso all’interno delle istituzioni pubbliche, e, in particolare, all’interno delle aule scolastiche.

La questione che coinvolge interessi fondamentali come la libertà religiosa e la pretesa aconfessionalità dello spazio pubblico educativo pone l’esigenza di conciliare la posizione di coloro che ritengono che l’esposizione del crocifisso sia idonea a richiamare non solo valori religiosi, ma altresì principi etici e morali della tradizione occidentale e quella di chi, invece, considera il crocifisso essenzialmente come un simbolo dall’innegabile connotazione religiosa, la cui esposizione potrebbe essere percepita come volta a promuovere una determinata fede a discapito delle altre. Questa seconda prospettazione muove dal presupposto che l’affissione del crocifisso all’interno degli ambienti pubblici contrasti con il principio di laicità dello Stato che rivendica, invece, la garanzia di uno spazio neutrale e inclusivo, che rispetti la diversità di opinioni e di credenze religiose.

Nel panorama giurisprudenziale nazionale, invero, i giudici comuni, in assenza di specifiche sul tema, rispetto a questo argomento si affidano nelle loro pronunce solo tendenzialmente agli orientamenti più generali espressi dalla Corte costituzionale in tema di laicità.

L’evoluzione della giurisprudenza ordinaria nel nostro Paese su un tema così strettamente connesso alla laicità, come l’esposizione del crocifisso nei luoghi pubblici, perciò, evidenzia una progressiva divaricazione tra il quadro fornito dalla giurisprudenza costituzionale e la strada intrapresa da gran parte dei giudici comuni (inclusi TAR e, per certi versi, anche il Consiglio di Stato).

<sup>37</sup> Corte Cost., 14 novembre 1997, n. 329, cit., 3335 ss., punti 2 e 3 in diritto.

<sup>38</sup> L. MUSSELLI, *Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa*, in *Giur. Cost.*, 1989, 908 ss.

A un ossequio formale nei confronti della Consulta, infatti, fa riscontro sovente una concezione minimale della laicità come riconoscimento di una sfera autonoma lasciata in campo religioso alla libera determinazione del singolo e della libertà di coscienza come non diretta imposizione di una prestazione a contenuto religioso. Al di là dei semplici omaggi formalistici, così, finiscono per scomparire le indicazioni rivolte alla tutela dell'equidistanza e dell'imparzialità nei confronti di tutte le confessioni religiose, senza alcuna rilevanza della pari protezione del sentimento religioso e della libertà di coscienza di ciascuno.

Una tendenza riduttiva, però, che non sembra possa davvero fronteggiare agevolmente le sfide che si prospettano sul terreno della laicità e della convivenza nell'ambito contesto liberale e democratico attuale.

Nelle controversie riguardanti l'esposizione del crocifisso all'interno delle scuole nate in contesti nazionali, una prima tendenza, la più risalente, è quella che identifica il crocifisso come un simbolo storico-culturale universale e lo collega alla salvaguardia del patrimonio identitario nazionale<sup>39</sup>.

Si perviene, in questo caso, a una concezione del principio di laicità orientato al *favor religionis*, con particolare attenzione all'intreccio tra religione, contesto sociale, e patrimonio storico-identitario, che, nel tutelare i valori della libertà religiosa, richiede che i cittadini non siano discriminati per motivi religiosi e che il pluralismo religioso non limiti la libertà negativa di non professare alcun credo.

Tale indirizzo si fonda sul perdurante vigore dei provvedimenti che dispongono l'esposizione dei crocifissi nelle aule di cui all'art. 9, punto 2, dell'Accordo di revisione concordataria del 1984, c.d. "Accordo di Villa Madama", che prevede l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole e riconosce che "i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano".

Al riguardo, così, in alcune pronunce si legge che, se, in termini di stretta laicità, "le istituzioni pubbliche e in particolare quelle scolastiche non possono... scegliere di rendersi identificabili attraverso simboli religiosi, i quali anche quando esprimono messaggi universali appartengono pur sempre alla sfera della coscienza e delle libere scelte individuali", è pur vero però che nel nostro Paese l'Accordo di Villa Madama contiene un significativo riconoscimento del valore storico della religione maggiormente praticata sul territorio nazionale.

Ciò non solo implica l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, ma "può essere utilizzato quale criterio per regolare quelle situazioni in cui la visibilità dei simboli religiosi all'interno degli edifici scolastici (e pubblici in genere) fa parte di consuetudini radicate, cui può essere data rilevanza finché condivise da quanti li utilizzano, includendo in essi non solo i funzionari che vi operano, ma anche i cittadini che abbiano un qualche collegamento con l'attività

<sup>39</sup> Questo orientamento muoveva da un parere del Consiglio di Stato 27 aprile 1988, n. 63/1988. Cfr. altresì, Cass., 13 ottobre 1998, n. 10, sul rifiuto di svolgere le funzioni di scrutatore, stante la presenza dei crocifissi nelle aule adibite a seggio elettorale.

svolta all'interno"<sup>40</sup>. In tutt'altra prospettiva si pone invece l'orientamento che, superando l'idea della religione come fatto culturale e sociale di rilievo nazionale, approda all'argomento della religione professata dalla maggioranza<sup>41</sup>.

Non sono mancate prospettazioni, infatti, che vorrebbero lasciare alle comunità scolastiche, in ragione dell'autonomia conferita alla scuola, la scelta sull'esposizione del crocifisso. Alcuni giudici, così, hanno ritenuto che la soluzione del problema dei simboli religiosi tradizionalmente esposti dovrebbe essere trovata attraverso il coinvolgimento (negli appositi organi collegiali) di insegnanti, studenti e genitori, che possono esprimersi a favore o contro la consuetudine relativa al mantenimento del crocifisso nelle aule scolastiche<sup>42</sup>.

Se si considera la sensibilità generalmente manifestata da un'ampia parte della comunità scolastica a difesa dei valori che sono in origine religiosi, ma anche di rilievo storico (nel senso chiarito dall'art. 9, punto 2 dell'Accordo tra Repubblica Italiana e Santa Sede), tuttavia, il principio di laicità potrebbe non conseguire l'obiettivo di modificare unilateralmente una situazione consolidata dalla tradizione italiana.

Alcune controversie riguardanti la discussa questione dell'esposizione del crocifisso all'interno delle scuole nate in contesti nazionali, peraltro, sono state portate fino all'esame della Corte Europea dei diritti dell'uomo che, com'è noto, è l'organo giurisdizionale competente a giudicare "tutte le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli" (art. 32 CEDU) e può essere adita una volta esauriti i rimedi interni previsti dal diritto nazionale, in omaggio ai principi di sovranità dello Stato, di dominio riservato e di sussidiarietà, per i quali uno Stato prima di essere chiamato a rispondere di un proprio illecito sul piano internazionale, deve avere la possibilità di porre termine alla violazione all'interno del proprio ordinamento giuridico<sup>43</sup>.

Nata in ambito nazionale e poi approdata dinanzi alla giustizia europea merita di essere analizzata una nota contesa originata dalla richiesta rivolta da un genitore al consiglio di istituto di rimuovere il crocifisso dalle aule, in quanto lesivo della volontà di educare i propri figli secondo valori laici. In particolare, tale scelta educativa sarebbe stata compromessa dall'apposizione di un simbolo idoneo a indurre gli studenti a ritenere "una superiorità riconosciuta dallo Stato al credo cattolico", nonché a porsi in contrasto con il supremo principio di laicità.

<sup>40</sup> Così, TAR Lombardia-sezione di Brescia, 22 maggio 2006, n. 603, che ha rigettato la richiesta di un insegnante di non ricollocare il crocifisso in aula secondo quanto ordinatogli dal direttore didattico.

<sup>41</sup> Cfr. Tribunale di L'Aquila, 22 ottobre 2003, sul problema della esposizione del crocifisso in una scuola materna ed elementare di un piccolo comune abruzzese. V. altresì, Cass., 1 marzo 2000, n. 439.

<sup>42</sup> In tal senso, TAR Lombardia-sezione di Brescia, 22 maggio 2006, n. 603.

<sup>43</sup> Il ricorso può essere proposto da ciascun Stato contraente (c.d. ricorso interstatale), da una persona fisica, da un'organizzazione non governativa o da un gruppo di individui (c.d. ricorso individuale). In entrambi i casi va proposto nei confronti di un Stato contraente e non sono dunque ammessi atti diretti contro privati (persone fisiche o istituzioni).

Il TAR del Veneto con una decisione fortemente innovativa, ha respinto il ricorso sostenendo come nell'odierna realtà sociale il crocifisso non solo sia un simbolo idoneo a richiamare valori prettamente storico-culturali e di conseguenza dotato di una valenza identitaria nel nostro Paese e in genere dell'Europa intera, ma debba certamente essere valutato "anche come simbolo religioso"<sup>44</sup>.

Proprio in quanto tale, però, ad avviso del Tribunale amministrativo, il crocifisso dovrebbe essere considerato "non solo come simbolo di un'evoluzione storica e culturale, e quindi di identità del nostro popolo, ma come simbolo altresì di un sistema di valori di libertà, eguaglianza, dignità umana e tolleranza religiosa e quindi anche della laicità dello Stato", principi che in quanto trasfusi nei principi costituzionali sono divenuti "fondanti la nostra convivenza" e sarebbe quindi "sottilmente paradossale escludere un segno cristiano da una struttura pubblica in nome della laicità, che ha sicuramente una delle sue fonti lontane proprio nella religione cristiana"<sup>45</sup>.

Il percorso argomentativo del giudice trovava il suo fulcro centrale nella considerazione che "il simbolo del crocifisso, così inteso, assume oggi, con il richiamo ai valori di tolleranza, una valenza particolare, nella considerazione che la scuola pubblica italiana risulta attualmente frequentata da numerosi allievi extracomunitari, ai quali risulta piuttosto importante trasmettere quei principi di apertura alla diversità e di rifiuto di ogni integralismo - religioso o laico che sia - che impregnano di sé il nostro ordinamento", essendo peraltro "indispensabile riaffermare anche simbolicamente la nostra identità".

Alla luce di questa "nuova e aggiornata considerazione del simbolo della croce", la sentenza concludeva che il crocifisso quale simbolo di una particolare storia, cultura e identità nazionale, oltre che come espressione di alcuni principi laici della comunità, può essere legittimamente collocato nelle aule della scuola pubblica, in quanto non solo contrastante, ma addirittura affermativo e confermativo del principio di laicità dello Stato repubblicano.

L'orientamento favorevole all'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche con questa sentenza è passato dal paradigma argomentativo per cui questa "non contrasta" con il principio di laicità a quello per cui esso "costituisce manifestazione" del principio di laicità e addirittura può avere funzione educativa per i credenti di fedi diverse e altresì per i non credenti.

La decisione amministrativa è stata successivamente confermata anche dal Consiglio di Stato, per il quale i valori "che hanno impregnato di sé tradizioni, modo di vivere, cultura del popolo italiano", espressi anche dalla Costituzione e, in particolare, dalle norme fondamentali, "richiamate dalla Corte costituzionale, delineanti la laicità propria dello Stato italiano", vengono ricordati attraverso il

<sup>44</sup> Cfr. Tar Veneto, 17 marzo 2005, n. 1110, relativo alla controversia Lautsi che decise in seguito di far valer le proprie ragioni d'innanzi al giudice amministrativo, che a sua volta ha rimesso gli atti alla Consulta.

<sup>45</sup> Così, Tar Veneto, 17 marzo 2005, n. 1110, punto 11.9 e 12.4.

crocifisso, con specifico riguardo “all’origine religiosa di tali valori e della loro piena e radicale consonanza con gli insegnamenti cristiani”, senza mettere in discussione, anzi ribadendo l’autonomia (non la contrapposizione) dell’ordine temporale rispetto all’ordine spirituale, e senza sminuire la loro specifica “laicità”, confacente al contesto culturale italiano<sup>46</sup>.

Per tale via, il Consiglio di Stato, riprendendo le argomentazioni della motivazione del TAR del Veneto, ha concluso che “il principio di laicità non risulta compromesso dall’esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche”, giacché “il simbolo del crocifisso, così inteso, assume oggi, con il richiamo ai valori di tolleranza e solidarietà in esso racchiusi, una valenza particolare nella considerazione che la scuola pubblica italiana risulta attualmente frequentata da numerosi allievi extracomunitari, ai quali risulta piuttosto importante trasmettere quei principi di apertura alla diversità e di rifiuto di ogni integralismo”, in quanto, specie nell’attuale “momento di tumultuoso incontro con le altre culture..., è indispensabile riaffermare anche simbolicamente la nostra identità, che si caratterizza proprio per i valori di rispetto per la dignità di ogni essere umano e di universalismo solidale”<sup>47</sup>.

La questione era giunta fino al giudizio della Corte di Strasburgo che, in un primo momento, a differenza dei giudici italiani, attribuendo al crocifisso un’intrinseca valenza religiosa, aveva ritenuto la sua esposizione idonea a generare la percezione di un contesto dominato da una determinata religione e la sua affissione all’interno delle aule scolastiche discriminatoria verso coloro che aderiscono ad una confessione diversa dal cristianesimo o che non professino alcuna fede religiosa, così accogliendo una nozione di laicità ispirata all’assoluta neutralità dello spazio pubblico, neutralità che lo Stato è chiamato a garantire anche attraverso la non esposizione di alcun simbolo religioso e ciò a maggior ragione nell’ambito dello svolgimento di una pubblica funzione<sup>48</sup>.

Rinviato di nuovo il caso davanti alla Corte Europea dei diritti dell’uomo ai sensi dell’art. 43 della CEDU<sup>49</sup>, con sentenza definitiva la Grande Camera, capovolgendo il precedente orientamento, ha infine concluso che la presenza del crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche in Italia non è in violazione dell’art. 2 (diritto all’educazione) del I Protocollo, nonché del diritto di libertà di pensiero, coscienza

<sup>46</sup> Consiglio di Stato, 13 febbraio 2006, n. 556, che ha confermato Tar Veneto, 17 marzo 2005, n. 1110. Per alcune considerazioni su entrambe, N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna, 2006, 75 ss.; E. GLIOZZI, *La laicità e il Consiglio di Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2006, 841 ss.

<sup>47</sup> Così, analogamente, Tar Veneto, 17 marzo 2005, n. 1110, punti da 7.2 a 7.4

<sup>48</sup> Cfr. Corte Europea dei diritti dell’uomo, 3 novembre 2009 che ha escluso nel caso in questione la violazione dell’art. 2 del Protocollo n. 1 che garantisce il diritto all’istruzione, nonché la lesione del diritto di libertà di pensiero, coscienza e religione tutelato dall’art. 9 della Convenzione Europea.

<sup>49</sup> Il 26 gennaio 2010 il Governo italiano aveva richiesto il rinvio e l’1 marzo 2010 il collegio della Grande Camera aveva accettato tale richiesta e così si è tenuta un’udienza di Grande Camera il 30 giugno 2010 a Strasburgo.

e religione tutelato dall'art. 9 CEDU, in quanto l'esistenza di trattamenti differenziati a favore di una religione, come l'esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche, deve ritenersi lecita ove non si traduca nell'adozione di misure discriminatorie nei confronti di coloro che non appartengano alla medesima religione<sup>50</sup>.

La Corte si è discostata così dalla precedente pronuncia sul punto della valutazione della oggettiva capacità di un simbolo sostanzialmente passivo di esercitare un'influenza nei riguardi degli astanti e la scelta relativa alla presenza del crocifisso all'interno delle scuole è stata fatta rientrare in quel margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati membri dalla Convenzione, per la valutazione della tutela delle tradizioni associate all'esperienza religiosa, ferma restando la possibilità di esperire un sindacato sulla ragionevolezza dei provvedimenti adottati rispetto ai diritti sanciti all'interno della Convenzione.

Se, dunque, nella giurisprudenza non si registra una posizione univoca su questa materia, anche nei vari gradi di giudizio, peraltro, resta centrale per l'esito della decisione l'elemento religioso come aspetto decisivo nella formazione dell'identità nazionale e l'inscindibile legame sussistente tra insegnamento e religione.

Per secoli, infatti, l'istruzione in Italia è stata garantita prevalentemente dalla Chiesa e solo successivamente lo Stato "laico" si è fatto carico di tale impegno, offrendo ai cittadini un'alternativa alla formazione erogata dagli ordini ecclesiastici.

Al di là del caso concreto fin qui esaminato, perciò, quello che rileva in generale è che il crocifisso è stato riconosciuto da una fondamentale istituzione sovranazionale, come un simbolo passivo, che di per sé non implica l'adozione di alcun comportamento attivo e che non svolge alcuna funzione di indottrinamento, dunque non idoneo a condizionare chi si trova al suo cospetto nell'esercizio delle proprie libertà.

Quel che maggiormente rileva ai fini della presente indagine, però, è che la questione ha avuto riflessi anche nella più complessa materia dello svolgimento del rapporto di lavoro in ambito scolastico.

In proposito, un importante scontro giuridico, che vasta eco ha avuto anche a livello mediatico, è scaturito da una vicenda giudiziaria, che ha visto come protagonista il docente di un istituto professionale, il quale, ritenendo il crocifisso un simbolo lesivo del suo sentire laico, aveva contestato la decisione assunta dal dirigente scolastico di tenerlo affisso all'interno delle aule, rimuovendolo sistematicamente dalla parete durante lo svolgimento delle proprie lezioni per poi ricollocarlo al suo posto al termine<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Corte Europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 18 marzo 2011, n. 30814/06, sul caso Lautsi e altri c. Italia (ricorso n. 30814/06).

<sup>51</sup> La controversia è nota come caso "Coppoli" dal nome del suo ricorrente, il quale, nonostante numerose sanzioni disciplinari comminate, aveva portato avanti la questione in tutti i gradi di giudizio fino a giungere, dopo le decisioni del Tribunale di Terni e della Corte d'Appello di Perugia, d'innanzi alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione. Cfr. Cass., S.U., 9 settembre 2021, n. 24414, in *Dir. Giust.*, 2021. Per un commento, S. MENDICINO, *L'affissione del crocifisso nelle aule scolastiche e il principio di laicità dello stato*, in *Guida*.

La questione riguardava la compatibilità tra l'ordine impartito dal dirigente scolastico di mantenere il crocifisso in classe (in conformità alla volontà espressa dalla maggioranza degli alunni) e il rispetto della libertà di insegnamento e di coscienza in materia religiosa del docente.

In tema di esposizione del crocifisso, invero, in Italia esiste una normativa antecedente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, e precisamente, il R.D. 30 aprile 1924, n. 965 che, insieme al successivo r.d. 26 aprile 1928, n. 1297, detta regole anche in materia di arredi scolastici<sup>52</sup>.

Pur riconoscendo la previgente normativa ancora in vigore, la Corte di Cassazione ha precisato come le relative prescrizioni debbano essere armonizzate con il principio di laicità dello Stato e, pertanto, essere lette in conformità dell'attuale mutato contesto normativo, cioè sulla base di un'interpretazione che trasforma l'esposizione obbligatoria in una mera facoltà e che affida la relativa decisione alle singole comunità scolastiche, in questo modo, perciò, ammettendo in concreto una sostanziale abrogazione dell'obbligo imposto dai decreti dichiarati invece ancora vigenti.

Tale lettura, ad avviso della S.C. sarebbe conforme al principio stesso di laicità così come enucleato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che lo ha definito "non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità"<sup>53</sup>.

Nel nostro ordinamento, in altri termini, tra gli obiettivi connessi al supremo principio di laicità non figurerebbe l'irrilevanza del sentimento religioso, ma piuttosto la valorizzazione del pluralismo confessionale e ciò anche in ambito lavorativo. Pur giudicando potenzialmente legittima la scelta di optare per l'esposizione del crocifisso con l'intento di recepire la volontà espressa dalla maggioranza dagli alunni, così, è stata ritenuta illegittima la sanzione disciplinare irrogata al docente dissenziente, considerato che l'amministrazione scolastica non aveva ricercato un "accomodamento ragionevole", che potesse soddisfare le posi-

*Dir.*, 2021, 36 ss.; nonché N. COLAIANNI, *Dal "crocifisso di Stato" al "crocifisso di classe"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2021, 17, 17 ss.; V.A. POSO, *Croce e giustizia. La libertà religiosa e il principio di laicità dello Stato nelle aule delle scuole pubbliche dopo la sentenza delle Sezioni Unite n. 24414/2021. Quasi un racconto*, in *Labor*, 16 settembre 2021; G. RAIMONDI, *Crocifisso, laicità dello Stato, libertà religiosa. In margine alla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 24414 del 9 settembre 2021 alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2021, 4; S. BORELLI, *Le Sezioni Unite sul crocifisso: tra principio di laicità, "accomodamenti ragionevoli", sindacato antidiscriminatorio e tanti dubbi*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2021, 4; G. PAVESI, *Simboli religiosi e accomodamento ragionevole 'all'italiana' nella recente giurisprudenza di legittimità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2022, VI.

52 L'art. 118 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965 dispone che "ogni istituto ha la bandiera nazionale; ogni aula l'immagine del crocifisso e il ritratto del re". La una previsione emanata durante il periodo corporativo ne riflette inevitabilmente l'ideologia. Cfr. A. DE OTO, *Precetti religiosi e mondo del lavoro. Le attività di culto tra norme generali e contrattazione collettiva*, cit., 156.

53 Corte Cost., 12 aprile 2017, n. 67, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

zioni conflittuali, nell'ambito di un equo temperamento degli interessi contrastanti e, dunque, delle differenti culture, religioni e ideologie presenti all'interno della comunità scolastica<sup>54</sup>.

A fronte del dissenso manifestato dal docente, in altri termini, l'amministrazione scolastica avrebbe dovuto promuovere, con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti e con il metodo della ricerca del più ampio consenso, una soluzione condivisa "da tutti sostenibile", invitando alunni e studenti a valutare le varie opzioni praticabili sulle modalità di esposizione del simbolo religioso.

Ancorché in ambito sovranazionale questo istituto sia stato posto alla base di alcune importanti decisioni della giurisprudenza, il nostro ordinamento non lo contempla espressamente. La regola della maggioranza, infatti, non può trovare applicazione quando a essere coinvolti sono, come nel caso di specie, diritti egualmente garantiti dalla Costituzione e cioè la libertà d'insegnamento tutelata dall'art. 33 Cost. e la libertà di coscienza degli alunni, che hanno manifestato a maggioranza la volontà di tenere il crocifisso esposto<sup>55</sup>. Se così non fosse, del resto, come è stato evidenziato dalla Corte costituzionale, "si verificherebbe l'ilimitata 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"<sup>56</sup>.

Le Sezioni Unite, inoltre, hanno escluso che la disobbedienza all'ordine di servizio potesse qualificarsi come una lecita manifestazione della libertà di insegnamento, nonché della libertà religiosa intesa in senso negativo, sottolineando però che non si possono imporre dei vincoli alla libertà del docente di esporre agli alunni le ragioni per le quali, a suo avviso, all'interno delle scuole pubbliche non debba esserci l'esposizione di simboli religiosi.

Con un chiaro rinvio al principio affermato nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, in definitiva, perciò, il crocifisso è stato ritenuto anche dalla giurisprudenza interna un simbolo sostanzialmente passivo, incapace di intaccare la libertà di insegnamento e le convinzioni personali<sup>57</sup>.

54 Sul principio del c.d. "accomodamento ragionevole" più diffusamente *Infra* paragrafo 10.

55 I diritti fondamentali si trovano in rapporto di reciproca integrazione alla stregua del quale non può determinarsi l'assoluta prevalenza di uno sugli altri e la tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (così, Corte Cost., 19 novembre 2012, n. 264).

56 Corte Cost., 9 aprile 2013, n. 85, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

57 Corte Europea dei diritti dell'uomo, 18 marzo 2011, n. 30814/06.

## 7. (segue): il crocifisso nelle aule giudiziarie. Autotutela del lavoratore e principio di laicità

Un'ulteriore rilevante questione sul tema dell'esposizione di simboli religiosi è quella che ha riguardato l'affissione del crocifisso all'interno delle aule giudiziarie a fronte della circolare ministeriale del 29 maggio 1926, n. 2134/1867 che ne prescrive l'obbligatorietà<sup>58</sup>.

Un caso giurisprudenziale emblematico al riguardo ha tratto origine dal rifiuto di uno dei giudici del Tribunale di Camerino di tenere udienza all'interno delle aule di giustizia, in quanto, a suo avviso, la predetta prescrizione sarebbe stata in contrasto con il principio di laicità dello Stato e conseguentemente lesiva del principio d'imparzialità della funzione giurisdizionale<sup>59</sup>.

Il rifiuto del magistrato di assolvere alle proprie funzioni e, dunque, di tenere udienza aveva comportato l'apertura di due procedimenti penali e di un procedimento disciplinare da cui era derivata una condanna per omissione in atti d'ufficio, nonché una condanna irrogata dal CSM di sospensione dal servizio per essersi sottratto sistematicamente ai propri doveri, compromettendo così il corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, peraltro divenuta ingiustificata la sua reiterazione della condotta, dal momento che gli era stata messa a disposizione un'aula priva del crocifisso per le udienze<sup>60</sup>.

Nel condannare la condotta del magistrato, il CSM aveva ritenuto la regolamentazione vigente in materia in contrasto con il principio di laicità dello Stato e con il diritto alla libertà di coscienza, esprimendo perplessità anche sull'attribuzione nei riguardi del crocifisso di valori non prettamente religiosi, ma più di ordine culturale e storico, attribuzione questa, che non sarebbe stata risolutiva della problematica connessa alla lesione della libertà di coscienza, spostandosi semplicemente dall'ambito religioso a quello culturale, profilo oltretutto precluso alle Amministrazioni Pubbliche per il principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

Tale conclusione era stata successivamente condivisa dalle Sezioni Unite della

<sup>58</sup> Cfr. circolare del ministro A. Rocco, che recita: "Prescrivo che nelle aule di udienza, sopra il banco dei giudici e accanto all'effigie di Sua Maestà il Re sia restituito il Crocifisso, secondo la nostra antica tradizione. Il simbolo venerato sia solenne ammonimento di verità e di giustizia [...]".

<sup>59</sup> Noto come caso "Tosti" dal nome del magistrato ricorrente, il quale, per ottenere la rimozione del simbolo, si era rivolto, al TAR Marche, risolvendosi l'istanza in un rigetto ed in una dichiarazione di incompetenza (cfr. ordinanza del 22 settembre 2004, n. 46), ed aveva poi deciso di sollevare un conflitto di attribuzione nei confronti del rifiuto del Ministro della Giustizia di dare seguito alla sua richiesta di rimozione del simbolo religioso. La Corte Costituzionale aveva dichiarato il ricorso inammissibile, in quanto il giudice avrebbe potuto sollevare un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato solo se "attualmente investito dal processo" (cfr. Ordinanza 20 marzo 2006, n. 127).

<sup>60</sup> Condannato in sede penale per il reato di omissione di atti d'ufficio dal Tribunale sez. pen. de L'Aquila, 8 novembre 2005, n. 622, decisione confermata dalla Corte d'appello 23 maggio 2007. Dal punto di vista disciplinare, invece, il procedimento dinanzi alla relativa sezione del CSM portava alla sospensione del giudice (ordinanza del 23 novembre 2006). Il *plenum* del CSM ha poi disposto l'espulsione dalla magistratura del giudice in data 22 gennaio 2010.

Corte di Cassazione, chiamate a pronunciarsi sulla possibilità per il lavoratore di agire in autotutela a difesa del principio di laicità dello Stato<sup>61</sup>.

Nell'ambito del rapporto di lavoro, com'è noto, a fronte di una condotta del datore in violazione di limiti che gli sono imposti dalla legge o integrante un inadempimento contrattuale, il prestatore, in casi determinati, può legittimamente rifiutarsi di eseguire la prestazione, attivandosi preventivamente in "autotutela" dei propri diritti, prescindendo dal previo accertamento in sede giudiziale.

Il problema principale che si pone al riguardo è però quello relativo all'individuazione delle condizioni tali da rendere il rifiuto del prestatore legittimo.

La giurisprudenza maggioritaria ricorre al *principio inadimpleti non est adimplendum*, sancito all'art. 1460 c.c., individuando dunque il fondamento giustificativo dell'autotutela nella circostanza che nei contratti a prestazioni corrispettive, categoria nella quale rientra anche il contratto di lavoro, una parte ha diritto a rifiutare l'adempimento della propria obbligazione in caso di inadempimento della controparte.

Nel caso di specie, la forma di autotutela cui si era appellato il giudice ricorrente trovava il proprio fondamento giustificativo nell'inadempimento del datore, tale da dar luogo alla presunta violazione di un diritto costituzionalmente garantito<sup>62</sup>. Questa forma di autotutela c.d. "autotutela passiva reattiva", si sostanzia "in un comportamento di dichiarata inadempienza, che sarebbe in sé illegittimo (o addirittura illecito), ma che si assume legittimato dall'accertata inadempienza della controparte", ponendosi così in stretta connessione con il diritto che si assume violato per il tramite della condotta del datore, sicché è chiaro che debba sussistere una posizione soggettiva che conferisca la titolarità individuale del diritto in questione<sup>63</sup>.

Nel caso in esame, invece, era stata constatata la carenza della titolarità soggettiva dell'interesse che il magistrato riteneva leso e cioè quello della laicità dello Stato, in quanto il giudice era stato messo nella condizione di esercitare le sue funzioni in un'aula del tutto priva di qualsivoglia simbolo religioso.

Concentrandosi sulla presunta violazione del diritto di libertà religiosa, che ha ritenuto infondata, la Corte ha rigettato il ricorso del giudice in quanto l'interesse alla laicità dello Stato ha carattere generale e si configura dunque come un interesse diffuso, rispetto al quale il singolo non possiede legittimazione ad agire<sup>64</sup>.

Il profilo di particolare interesse nell'ambito della decisione in esame, in estrema sintesi, è dunque la riduzione del principio di laicità a interesse diffuso, con la conseguente non azionabilità del medesimo da parte del singolo.

La Cassazione ha infatti delineato chiaramente il principio in base al quale "men-

<sup>61</sup> Cass., S.U., 14 marzo 2011, n. 5924, punto 7.2.

<sup>62</sup> Cfr. Cass., 17 dicembre 1997, n. 12773.

<sup>63</sup> Cass. 14 marzo 2011, n. 5924, punto 7.2.

<sup>64</sup> Cass. S.U., 14 marzo 2011, n. 5924, in <https://giurcost.org>.

tre la lesione di un proprio diritto soggettivo inviolabile può essere fatta valere nell'ambito del rapporto di impiego, anche in via di autotutela e, quindi, come causa giustificativa del rifiuto della prestazione lavorativa, allorché tale lesione del diritto soggettivo è esclusa, non può essere fatta valere, come causa giustificante, la lesione di un interesse diffuso<sup>65</sup>.

Una conclusione che, tuttavia, può suscitare qualche perplessità se si considera che, proprio in virtù della sua qualità di interesse diffuso, il rispetto del principio di laicità dovrebbe invece poter essere azionato anche dal singolo individuo.

## 8. La tutela antidiscriminatoria nelle fonti sovranazionali e le misure adottate dalle istituzioni europee in materia. La religione come fattore di rischio rilevante per le discriminazioni

La libertà religiosa si pone in stretta connessione con il principio di eguaglianza, sancito all'interno delle norme costituzionali di vari Stati ed è proprio tale legame ad aver contribuito all'affermazione, prima a livello sovranazionale, poi all'interno degli ordinamenti nazionali, della c.d. "tutela antidiscriminatoria"<sup>66</sup>.

Il diritto antidiscriminatorio si pone come obiettivo quello di garantire la parità di trattamento di tutti gli individui, sancendo l'impegno degli Stati membri all'adozione di misure atte a prevenire qualsiasi forma di discriminazione.

La parità di trattamento si pone quale diritto fondamentale dell'individuo nell'ambito di diversi documenti internazionali posti a tutela dei diritti dell'uomo. Esiste peraltro uno stretto collegamento tra il principio di non discriminazione, che fonda il diritto alla parità di trattamento, e altri diritti fondamentali dell'individuo, sicché la violazione del principio di non discriminazione può comportare una lesione di altri interessi primari della persona.

La normativa in tema di divieti di discriminazione è un sistema di fonti, caratterizzato dall'intreccio di disposizioni a livello internazionale e nazionale. Fondamentale in questa materia risulta altresì il costante dialogo tra le Corti, nella definizione delle discriminazioni e del loro ambito applicativo, anche in considerazione del fatto che la giurisprudenza costituisce fonte del diritto in ambito europeo e sovranazionale<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Cass., 14 marzo 2011, n. 5924, punto 7.8.

<sup>66</sup> Sul tema, senza alcuna pretesa di esaustività, M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano, 2007; M. BARBERA, *Discriminazione e pari opportunità (diritto del lavoro)*, *Enc. dir.*, VII, 2014; M. BARBERA, *L'eguaglianza e il diritto del lavoro*, in *Scritti in onore di Tiziano Treu*, Torino, 2011; S. BORELLI, *Principi di non discriminazione e frammentazione del lavoro*, Torino, 2007; L. CALAFÀ - D. GOTTARDI (a cura di), *Il diritto antidiscriminatorio. Tra teoria e prassi applicativa*, Roma, 2009; M. BARBERA - A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, 2019.

<sup>67</sup> Per un quadro della disciplina in materia, D. NERI AFRICANO, *Tutela giudiziale e stragiudiziale contro le discriminazioni sul luogo di lavoro: disciplina corposa ma confusa*, in *Lav. Dir. Europa*, n. 2, 2021, 2 ss.

In virtù dei numerosi interventi che si sono susseguiti in materia nel corso degli anni, la normativa antidiscriminatoria gode oggi di una complessa mole di provvedimenti la maggior parte dei quali ha subito numerosi emendamenti, dando origine a una stratificazione che contribuisce al carattere disorganico e di difficile comprensione della materia.

Un primo riferimento esplicito all'obiettivo di contrastare i fenomeni connessi alla discriminazione per fattore religioso si rinviene nell'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945, che, tra le proprie finalità menziona espressamente quella di "promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione". Tale impegno è stato successivamente ribadito anche nella Dichiarazione Universale dei diritti umani approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1948, nella quale si afferma che "ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione" (art. 18), che "tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti" (art. 1) e ciò "senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione" (art. 3).

L'affermazione dell'eguaglianza senza distinzioni è divenuta così il principio fondante di tutta la disciplina antidiscriminatoria, assumendo però ancora una portata di carattere generale, dunque, senza interessare nello specifico il settore lavorativo. Ha segnato una tappa fondamentale nella lotta alle discriminazioni anche di natura religiosa, poi, la già citata Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), del 1950, che all'art. 14 proibisce le discriminazioni basate su "sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione"<sup>68</sup>. È solo con l'adozione della "Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni" del 25 giugno 1958, n. 111 (ratificata dall'Italia con l. 23 marzo, 1958, n. 367) da parte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), però, che, la discriminazione è stata definita espressamente come "ogni distinzione, esclusione o preferenza fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la discendenza nazionale o l'origine sociale, che ha per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia d'impiego o di professione (art. 1).

Per la prima volta, inoltre, si è sancito l'impegno di ogni Stato Membro "a formulare e ad applicare una politica nazionale tendente a promuovere [...] l'uguaglianza di possibilità e di trattamento in materia d'impiego e di professione, al

<sup>68</sup> G.P. DOLSO - F. SPITALERI, *Commento all'art. 14 CEDU*, in S. BARTOLE - P. DE SENA - V. ZAGREBELSKY (diretta da), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo*, Padova, 2012, 518 ss.

fine di eliminare qualsiasi discriminazione in questa materia” (art. 2). Divieti di discriminazione, peraltro, si rinvengono anche in altri atti di diritto internazionale<sup>69</sup>, ma un fondamentale contributo nell’ambito della legislazione antidiscriminatoria è pervenuto soprattutto a livello europeo.

Ai principi antidiscriminatori fissati nell’ambito del diritto dell’Unione, com’è noto, è riconosciuta una portata generale. Ciò significa che essi godono di un’efficacia orizzontale diretta, attribuendo diritti invocabili anche nei rapporti tra privati.

Una legislazione antidiscriminatoria vera e propria ha avuto inizio nel 1997 con l’adozione del Trattato di Amsterdam<sup>70</sup>, uno dei trattati fondamentali dell’Unione Europea che all’art. 2, comma 1, n. 7, modificando il Trattato della Comunità europea (TCE), ha previsto un meccanismo in virtù del quale si conferisce al Consiglio dell’UE la facoltà di prendere provvedimenti per combattere “le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l’origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale” (art. 13 TCE ora art. 19 TFUE)<sup>71</sup>.

La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (Carta di Nizza, 7 dicembre 2000)<sup>72</sup>, poi, ha affermato il principio di non discriminazione con un’elencazione più ampia rispetto al passato, così vietando ogni tipo di discriminazione fondata “sul sesso, la razza, il colore della pelle o l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l’appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale” (art. 21)<sup>73</sup>.

Nella definizione dei confini, soggettivi e oggettivi, dei divieti di discriminazione, naturalmente occorre ricordare anche il ruolo propulsivo della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, le cui decisioni, come si illustrerà nel corso della trattazione, hanno costituito e costituiscono tuttora un punto di riferimento

<sup>69</sup> Tra gli altri, v. altresì, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e il Patto internazionale sui diritti civili e politici, entrambi del 16 dicembre 1966.

<sup>70</sup> Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 dai 15 Paesi dell’Unione Europea, è entrato in vigore il 1° maggio 1999.

<sup>71</sup> L’art. 19 TFUE (ex art. 13 del TCE) stabilisce che “1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell’ambito delle competenze da essi conferite all’Unione, il Consiglio, deliberando all’unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l’origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale.”

<sup>72</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea ha efficacia vincolante nell’ordinamento dell’Unione e ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6 TUE). È stata proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e nuovamente, in una versione adattata, a Strasburgo il 12 dicembre 2007 dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

<sup>73</sup> C. FAVILLI - F. GUARRIELLO, *Sub art. 21*, in R. MASTROIANNI - O. POLLICINO - F. PAPPALARDO - S. ALLEGREZZA - O. RAZZOLINI, *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Milano, 2017, 412 ss.; O. POLLICINO, *L’efficacia orizzontale dei diritti fondamentali previsti dalla Carta. La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di digital privacy come osservatorio privilegiato*, Napoli, 2018, 149 ss.

fondamentale in materia. L'istituzione di divieti di discriminazione è relativa e strettamente legata al contesto di riferimento. Le discriminazioni, in via generale, così, possono riguardare condizioni personali collegate all'appartenenza a determinati gruppi in condizioni di svantaggio e possono essere altresì il risultato di disparità legali o sociali, sicché si proiettano nella sfera politica, economica, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro ambito del vivere umano<sup>74</sup>.

In particolare, costituiscono fattori di rischio rilevanti per le discriminazioni culturali la religione, la razza, l'origine etnica, la nazionalità e la cittadinanza. Un'analisi della normativa in materia, peraltro, consente di ritenere che l'elencazione dei fattori di rischio, ancorché, progressivamente ampliata, sia tassativa e non meramente esemplificativa.

La nozione di religione presa in considerazione quale fattore di rischio in ambito antidiscriminatorio è ancora oggi quella che si evince dall'art. 9, "Libertà di pensiero, di coscienza e di religione", della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che, come si è detto, ne ha delineato il diritto includendovi la libertà di una persona di acquisire, mantenere e cambiare religione o convinzioni interiori, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo, nonché la facoltà di non professare alcuna religione.

Se, però, la razza e l'origine etnica sono oggettivamente dati e immutabili, la religione, invece, riguarda la dimensione soggettiva della persona e ne riflette le scelte di vita, risultando dunque meno indissolubilmente e intrinsecamente legata all'identità dell'individuo e per questo ritenuta, in determinate circostanze e a certe condizioni, anche suscettibile di parziali rinunce o limitazioni da parte del soggetto.

## **9. La legislazione nazionale in tema di discriminazioni religiose in ambito lavorativo. Divieto di discriminazione e parità di trattamento nel rapporto di lavoro**

Nell'ordinamento italiano, prima di alcuni sostanziali principi recepiti dalle fonti europee, tra le norme fondamentali in tema di tutela contro le discriminazioni per il fattore religioso in ambito lavorativo, vengono in rilievo innanzitutto gli artt. 8 e 15 della l. 20 maggio 1970, n. 300, c.d. "Statuto dei lavoratori", che sanciscono l'irrelevanza delle opinioni religiose del prestatore nel rapporto di lavoro<sup>75</sup>.

L'art. 8 della l. 20 maggio 1970, n. 300, infatti, è diretto a tutelare la riservatezza dal lavoratore per quanto riguarda le sue convinzioni politiche, religiose e sinda-

<sup>74</sup> Cfr. la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 18 dicembre 1979, che vieta la discriminazione delle donne in tutti gli ambiti della vita.

<sup>75</sup> Dopo l'art. 4 della l. 15 luglio 1966, n. 604, riferito, in particolare, al solo licenziamento discriminatorio.

cali, sancendo il divieto per il datore, ai fini dell'assunzione, come nello svolgimento del rapporto di lavoro, di effettuare indagini, anche a mezzo di terzi, sulle opinioni del lavoratore, nonché su fatti non rilevanti ai fini della valutazione della sua attitudine professionale.

Il datore di lavoro, perciò, non potrà indagare indiscriminatamente tutti gli aspetti afferenti alla vita privata del lavoratore, potendo questi essere oggetto di indagini soltanto nella misura in cui condizionano la professionalità richiesta che dovrà essere apprezzata con riferimento alla specifica tipologia di mansioni ricoperte e alla relativa responsabilità, o alle caratteristiche dell'organizzazione in cui il lavoratore si inserisce, sicché anche alcuni dati sensibili potranno formare oggetto di indagini datoriali quando ciò sia necessario per stabilire la capacità lavorativa del dipendente.

Alcune vicende e qualità personali, non solo strettamente tecniche, ma anche fisiche o morali, del resto, possono rilevare in relazione al tipo di prestazione dovuta<sup>76</sup>. Diversamente, invece, nel caso in cui la condotta tenuta nella propria vita privata, ancorché moralmente riprovevole, non si ripercuota negativamente sull'idoneità professionale del dipendente in considerazione delle mansioni esercitate<sup>77</sup>. La previsione statutaria, peraltro, non si limita a impedire al datore di lavoro di tenere in considerazione ai fini delle sue decisioni i fatti attinenti alla vita privata del lavoratore, ma si spinge a disporre altresì che non debba neanche cercare di venirne a conoscenza, in questo modo offrendo al lavoratore una tutela destinata a inserirsi nel quadro più ampio della legislazione successiva in materia di protezione dei dati personali<sup>78</sup>.

Il divieto, inoltre, si impone a tutti i datori di lavoro siano essi pubblici o privati, e destinatari della garanzia sono tanto i lavoratori in costanza di un rapporto di lavoro, quanto gli aspiranti tali.

La violazione dell'art. 8 della l. 20 maggio 1970, n. 300 integra gli estremi del reato di cui all'art. 38 della citata legge ed è quindi una condotta penalmente sanzionata.

Per "indagini" dovranno intendersi però solo quelle condotte che hanno lo scopo di pervenire all'acquisizione di dati in merito alle convinzioni religiose del lavoratore. Se, invece, il datore di lavoro dovesse venirne a conoscenza non per effetto di indagini, ma casualmente o perché volontariamente riferite dall'interessato, in tal caso non potrebbero rientrare nel campo delle "indagini" come intese dalla previsione statutaria, che dunque può tutelare effettivamente solo coloro che decidano di tenere riservate le proprie convinzioni in materia religiosa.

La portata del principio di irrilevanza delle credenze religiose, peraltro, risulta

<sup>76</sup> Per un'ampia trattazione, N. ROSSI, *Contratto di lavoro e vita privata. Profili problematici del controllo sui lavoratori subordinati*, Torino, 2023.

<sup>77</sup> Cass., 13 dicembre 1985, n. 6317, in *Mass. Giur. It.*, 1985.

<sup>78</sup> Si fa riferimento al Codice della *privacy*, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, modificato dal d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24.

ancora più incisiva, per quanto concerne i rapporti di lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche, non ammettendo alcuna deroga e determinando la nullità di qualsiasi atto contrastante in forza del principio di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nonché del principio di laicità dello Stato. Ne deriva perciò che ogni azione amministrativa e dunque anche quelle concernenti la gestione dei rapporti con i dipendenti dovrà essere improntata al rispetto delle convinzioni religiose dei lavoratori e al divieto di operare discriminazioni per ragioni di fede.

Ulteriore previsione indirizzata a tutelare il lavoratore da atti diretti a fini discriminatori anche di natura religiosa, poi, è l'art. 15 della l. 20 maggio 1970, n. 300 che sanziona con la nullità qualunque patto o atto diretto a discriminare - in modo diretto o indiretto - il lavoratore, per ragioni sindacali, politiche, religiose, razziali, di lingua, di sesso, di *handicap*, di età o basata sull'orientamento sessuale o sulle convinzioni personali<sup>79</sup>.

Le tutele apprestate dalle menzionate previsioni, tuttavia, stanno subendo un progressivo affievolimento in ragione del sempre più ampio utilizzo dei *social media*, che consentono di reperire facilmente una serie di informazioni personali, comprese quelle relative all'orientamento religioso, che, spesso, è lo stesso lavoratore a mettere inconsapevolmente a disposizione del datore di lavoro<sup>80</sup>.

L'era dei *social network*, infatti, è caratterizzata da una condivisione estesa e generalizzata di *post*, video o immagini aventi a oggetto ogni aspetto della vita privata, con un ambito spesso indeterminato di soggetti, sicché l'utilizzo di tali notizie sulla rete, sia pure in contesto *extra* lavorativo, potrebbe assumere rilevanza anche nel rapporto di lavoro.

Nella prassi aziendale, del resto, non è così infrequente la consultazione dei profili *social* dei candidati, tanto in sede di assunzione, quanto nel corso del rapporto di lavoro, e sempre più spesso il datore di lavoro utilizza i *social* come strumento di controllo dell'attività del lavoratore e per indagare aspetti della sua personalità.

È dunque di tutta evidenza che la rete possa costituire una porta d'accesso alla vita privata del lavoratore, ancorché tutelata dallo Statuto dei lavoratori, nonché dalla normativa nazionale e sovranazionale in tema di *privacy*.

Per stabilire in che modo le garanzie offerte ai lavoratori trovino applicazione alle

79 La norma, che comprendeva originariamente solo le ragioni sindacali, politiche, religiose, è stata ampliata dalla l. 9 dicembre 1977, n. 903 con la previsione di razza, lingua e sesso, mentre gli altri fattori sono stati inseriti grazie all'intervento del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216. Cfr. G. FONTANA, *Statuto e tutela antidiscriminatoria (1970-2020)*, 209 ss., A. BOLLANI, *Tutele e tecniche normative nel diritto antidiscriminatorio a cinquant'anni dallo Statuto*, 235 ss., L. LAZZERONI, *Lo Statuto tra vecchie e nuove sfide del diritto antidiscriminatorio*, 251 ss., tutti in *Quad. Riv. Dir. Lav. Merc.*, 2020. Si veda altresì A. DONINI, *L'art. 15 e oltre. La nullità nel diritto antidiscriminatorio*, in *Lav. Dir.*, 2020, 4, 611 ss.

80 "The Facebook fired", ad es. è un *blog* nato con proprio con lo scopo di consentire ai lavoratori di raccontare come l'utilizzo dei *social* abbia avuto delle ripercussioni negative sulla loro carriera. Sul punto, A. INGRAO, *Licenziamento disciplinare, libertà di espressione e social network: quando un post fa perdere ingiustamente il posto*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2021, 703 ss.

indagini datoriali sulle condotte degli stessi, con particolare riguardo ai comportamenti che vengono svolti o pubblicizzati sui *social*, occorre stabilire, in primo luogo, se l'acquisizione di tali dati da parte del datore di lavoro e il conseguente impiego degli stessi in aspetti rilevanti del rapporto possa oppure no rientrare nel concetto di "indagini" di cui all'art. 8 della l. 20 maggio 1970, n. 300<sup>81</sup>.

La prima parte della norma, invero, pone un divieto assoluto di indagini sulle opinioni personali del lavoratore, fatto salvo il caso delle organizzazioni di tendenza, integrando così l'art. 1 della l. 20 maggio 1970, n. 300, in tema di libertà di manifestazione del pensiero, e rafforzando la tutela predisposta dall'art. 15 della stessa legge contro le discriminazioni, dall'altro, nella seconda parte, contiene un divieto di indagini relativo, poiché queste sono ammesse su tutti quei fatti di cui non v'è una tipizzazione, che influiscono nel rapporto di lavoro dal punto di vista dell'attitudine professionale del lavoratore.

Anche l'indagine lecita sui fatti professionalmente rilevanti, peraltro, deve comunque rispettare i limiti imposti dalla normativa in tema di *privacy*.

Con il diritto alla riservatezza si intende l'interesse di un soggetto a che notizie, informazioni, aspetti che riguardano la sua intimità o attengano alla sua vita privata non siano oggetto di conoscenza da parte di altri, né di divulgazione. Tale diritto trova espressa tutela nel d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, c.d. "Codice della *Privacy*", e nella normativa sovranazionale (art. 8 CEDU e artt. 7 e 8 della Carta di Nizza). Con riferimento alla normativa europea la principale fonte normativa in tema di *privacy* è costituita dal "Regolamento generale sulla protezione dei dati", del 27 aprile 2016, UE 2016/679, noto come "GDPR", in vigore in ogni Stato membro a decorrere dal maggio 2018, che ha sostituito la direttiva sulla protezione dei dati 95/46/CE.

Tale Regolamento offre una disciplina dettagliata sul trattamento dei dati personali che, però, "non si applica ai trattamenti di dati personali... effettuati da una persona fisica per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico" (art. 2 lett. c)), perciò anche dal datore per fini che esulano dalla gestione del rapporto di lavoro con il proprio dipendente.

Il datore di lavoro che invece utilizzi i dati personali, dunque anche raccolti dai *social network*, per qualsiasi finalità connessa al rapporto di lavoro diviene responsabile del loro trattamento e deve garantire il rispetto della normativa sulla *privacy* (art. 5, par. 2 del GDPR) e, in questo caso, il trattamento dei dati personali dovrà avvenire osservando i criteri di "liceità, correttezza e trasparenza", "minimizzazione dei dati", "limitazione della finalità", "integrità e riservatezza" e, infine, "limitazione della conservazione" (art. 3 del GDPR).

Se si considerano tutte le possibili modalità con cui tali dati possono essere acquisiti dal datore, tuttavia, le menzionate tutele non sembrano fornire una garanzia

81 V. M. BIASI, *Riflessioni sull'attualità dell'art. 8 Stat. Lav. al tempo dei social media*, in *Lav. Giur.*, 1, 2021, 42

effettiva per il prestatore, posto che lo stesso potrebbe addirittura essere inconsapevole del fatto che il datore abbia avuto accesso a sue informazioni personali.

Una ulteriore tutela, anche questa non assoluta e inderogabile, visto che il divieto non trova applicazione in alcune circostanze, ma che rileva ai fini della presente indagine, è offerta dall'art. 9 del citato Regolamento, che vieta di "trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche"<sup>82</sup>.

Ove il datore di lavoro apprenda fatti resi pubblici dal lavoratore stesso sui propri profili *social*, in realtà, quella condotta non può configurarsi come indagine vietata ai sensi dell'art. 8 della l. 20 maggio 1970, n. 300, almeno quando questi siano liberamente accessibili a tutti. Se, invece, il lavoratore avesse inteso limitare la condivisione dei contenuti a una cerchia ristretta di destinatari attraverso un profilo chiuso, qualsiasi operazione volta all'acquisizione di quelle informazioni, sarebbe qualificabile alla stregua di una vera e propria indagine, *ex art. 8*, intrusiva della sfera privata del lavoratore<sup>83</sup>.

Allo stato attuale, tuttavia la garanzia offerta dal combinato disposto degli artt. 8 e 15 dello Statuto dei lavoratori potrebbe non avere la forza sufficiente per tutelare appieno lavoratori da possibili discriminazioni fondate sull'appartenenza religiosa, stante l'evidente difficoltà di dimostrare che il datore di lavoro abbia non solo avuto accesso a tali dati, ma soprattutto che li abbia effettivamente assunti a fondamento di trattamenti discriminatori.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, non sembra potersi dubitare del fatto che la più efficiente forma di protezione contro le intrusioni indesiderate nella sfera privata e dunque anche sulle proprie convinzioni religiose, possa derivare dall'autotutela del lavoratore, il quale dovrebbe ponderare prudentemente le proprie scelte relative ai contenuti da pubblicare, nella consapevolezza che inserire determinate informazioni in rete equivale ad accettare il rischio che chiunque, compreso il datore di lavoro, possa facilmente accedervi.

Sarebbe a tal fine fondamentale, allora, l'acquisizione di una maggiore cognizione da parte degli utenti delle potenzialità diffuse e lesive dei *social network* e delle conseguenze a essi connesse<sup>84</sup>.

Contro le discriminazioni di carattere etnico-cultural-religioso, oltre che di tipo

**82** ... "quando l'interessato ha prestato il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati personali per una o più finalità specifiche"; quando "il trattamento è necessario per assolvere gli obblighi ed esercitare i diritti specifici del titolare del trattamento o dell'interessato in materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale e protezione sociale, nella misura in cui sia autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri o da un contratto collettivo"; quando "il trattamento riguarda dati personali resi manifestamente pubblici dall'interessato" o ancora nel caso in cui "il trattamento è necessario per finalità di medicina preventiva o di medicina del lavoro, valutazione della capacità lavorativa del dipendente, diagnosi, assistenza o terapia sanitaria o sociale ovvero gestione dei sistemi e servizi sanitari o sociali sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri o conformemente al contratto con un professionista della sanità" (art. 9 GDPR) .

**83** A. INGRAO, *Licenziamento disciplinare, libertà di espressione e social network*, cit., 88.

**84** Cfr. Cass., 27 aprile 2018, n. 10280.

razziale, il legislatore italiano è intervenuto poi anche con il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, c.d. "Testo Unico sull'immigrazione", rafforzandone l'impianto di tutela civilistica generale. Nel documento, peraltro, si pone un collegamento diretto tra la discriminazione razziale e il fattore religioso, in considerazione della ricorrente coincidenza di una determinata fede religiosa di minoranza con l'appartenenza ad una razza o ad una etnia diverse da quelle maggioritarie.

In particolare, l'art. 43 del t.u. sull'immigrazione ha introdotto nel nostro ordinamento, sulla scorta di quella contenuta nella Convenzione OIL del 25 giugno 1958, n. 111, una compiuta definizione di discriminazione, ricomprendendovi "ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica" (comma 1).

La stessa norma, specifica altresì ulteriori ipotesi sussumibili nella nozione di discriminazione, tra cui, di particolare rilevanza ai fini della presente indagine, è certamente quella posta in essere nell'ambito del rapporto di lavoro, prevedendo la possibilità del risarcimento del danno, anche non patrimoniale, nel tentativo di accordare una tutela di carattere effettivo.

Nel quadro normativo fin qui delineato, perciò, la religione appare disciplinata nel senso che essa non legittima l'introduzione nel sistema giuridico di disparità di trattamento da parte del datore di lavoro, il quale è tenuto a restare tendenzialmente indifferente alle diverse culture e alle convinzioni religiose dei propri dipendenti.

Il diritto, peraltro, appresta tutela antidiscriminatoria in ogni fase del rapporto di lavoro, dall'accesso all'esecuzione della prestazione lavorativa, sino alla sua cessazione, contro l'atteggiarsi di alcune forme di esercizio delle prerogative datoriali rispetto al multiculturalismo.

I divieti di discriminazione comportano obblighi di parità di trattamento in relazione alle specifiche caratteristiche considerate quali fattori di rischio ed è, dunque, soltanto in presenza effettiva di tali fattori che il relativo diritto potrà essere invocato e a condizione che il lavoratore abbia realmente subito un pregiudizio in ragione di questi.

Il concetto di parità di trattamento, peraltro, presuppone la natura comparativa della discriminazione, dunque la necessità della sussistenza di un trattamento differenziale, quale elemento imprescindibile e strutturale della fattispecie. Al riguardo, infatti, le direttive europee, come si dirà, sanciscono che sussiste discriminazione (diretta) quando, a causa di un determinato fattore di discriminazione, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe

trattata un'altra in una situazione analoga<sup>85</sup>. Tutte le espressioni utilizzate dalle norme che sono rilevanti in materia per definire quando possa essere riscontrata una discriminazione, invero, fanno riferimento sempre a un unico concetto, quello del pregiudizio nei riguardi del lavoratore discriminato e anche nelle disposizioni in cui non si fa riferimento esplicito a tale nozione, le espressioni "trattamento meno favorevole" o "situazione di particolare svantaggio", possono essere agevolmente ricondotte comunque ad atti o comportamenti pregiudizievoli per il lavoratore, laddove derivino da trattamenti differenziati motivati sulla base dei fattori di rischio<sup>86</sup>.

Il concetto di pregiudizio presente in tutte le norme di diritto antidiscriminatorio fa riferimento così a quello di danno e perciò alla lesione di interessi meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento.

Se ciò significa che in ogni discriminazione dovrà riscontrarsi la lesione di un interesse tutelato, non ogni lesione di interessi meritevoli di tutela, invece, potrà trovare protezione nell'ambito del diritto antidiscriminatorio, ma soltanto quel pregiudizio che sia fondato oggettivamente su uno dei fattori di rischio considerati dalle norme.

## 10. Le direttive europee sulle discriminazioni nei rapporti di lavoro e il loro recepimento nel diritto positivo italiano. Il principio del c.d. accomodamento ragionevole

Il fulcro della normativa antidiscriminatoria in ambito lavorativo si ravvisa in due direttive dell'Unione Europea, con le quali si afferma il "principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica" (direttiva 29 giugno 2000/43/CE, c.d. "direttiva razza") e si stabilisce "un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro", con l'obiettivo di contrastare le "discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli *handicap*, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento" (art. 1, direttiva

<sup>85</sup> *Infra* paragrafo 10.

<sup>86</sup> L'art. 15, l. 20 maggio 1970, n. 300, così, sancisce la nullità di atti o patti volti a recare un "pregiudizio" al lavoratore, così come l'art. 2, comma 1, lett. a) d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, l'art. 2, comma 1, lett. a) d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215, oltre che l'art. 25, d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna", che ritiene sussistere una discriminazione diretta quando una persona subisca un "trattamento meno favorevole". Nell'ambito delle definizioni di discriminazione indiretta, invece, si fa riferimento a una "situazione di particolare svantaggio" (cfr art. 2 comma 1 lett. b), d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, art. 2 comma 1 lett. b), d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 e art. 25 d.lgs. 198 del 2006). All'art. 43 comma 1 lett. e) e all'art. 25, d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, si ritiene, invece, che compia una discriminazione chiunque produca un "effetto pregiudizievole"

27 novembre 2000/78/CE, c.d. “direttiva quadro”<sup>87</sup>. Tali previsioni trovano applicazione sia al settore del lavoro dipendente, sia a quello del lavoro autonomo, e riguardano l’accesso all’occupazione, dunque anche le modalità di selezione del personale e le condizioni di assunzione, le condizioni di lavoro, compreso il licenziamento e la retribuzione, nonché “l’accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali”<sup>88</sup>.

Per delineare correttamente il campo di applicazione delle due direttive, però, è necessario chiarire il significato da accordare ai termini “religione”, “razza e origine etnica” impiegati dalla legislazione europea.

La direttiva 78/2000/CE, invero, non fa riferimento unicamente alla religione, ma anche alle convinzioni personali, manifestando così l’idoneità a ricomprendere nel proprio campo di applicazione non solo le discriminazioni fondate sulle ideologie religiose in senso stretto, ma anche quelle fondate sulle convinzioni ateistiche o filosofiche, ancorché nel testo manchi la definizione di “religione” ed altresì quella di “convinzioni personali”.

Al riguardo, la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti umani, ha affermato che la parola “credenze” non è sinonimo di opinione o idee come nell’art. 10 della Convenzione, che garantisce la libertà di espressione, ma deve intendersi piuttosto come libertà di pensiero, di coscienza e di religione e si applica alle opinioni che raggiungano un certo grado di importanza nella visione che ha della vita l’individuo<sup>89</sup>.

Di più agevole individuazione appare invece il significato da attribuire ai termini razza e origine etnica, che fanno riferimento generalmente alla provenienza geografica e culturale dell’individuo. Accomuna le due direttive proprio la definizione del concetto di discriminazione e la sua articolazione nelle due sottocategorie della discriminazione “diretta e indiretta”.

Nel testo di entrambe, infatti, si chiarisce che la discriminazione “diretta” sussiste quando “una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un’altra in una situazione analoga”<sup>90</sup>, mentre la discriminazione “indiretta” sussiste invece quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in “una situazione di particolare svantaggio rispettivamente persone di una determinata razza o origine etnica” o “che professano una determinata religione o ideologia di altra natura”<sup>91</sup>.

Se, dunque, la discriminazione diretta implica che non venga rispettata la parità

87 P. CHIECO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, Riv. It. Dir. Lav., 2002, 77 ss.

88 Art. 3, lett. b) della direttiva 2000/78/CE e all’art.3, lett. b) della direttiva 2000/43/CE.

89 Nell’ambito del caso *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni*, Ric. 225 febbraio 1982, n. 7511/76.

90 Art. 2, comma 1, lett. a) direttiva 43/2000 CE e in senso analogo art. 2, comma 1, lett. a) direttiva 78/2000/CE.

91 Art. 2, comma 1, lett. b) direttiva 78/2000/CE.

di trattamento, quella indiretta richiede invece un trattamento differenziato in virtù della sussistenza di una diversità che può determinare uno svantaggio per soggetti che avessero particolare esigenze, come quelle religiose.

È tale, perciò, la discriminazione che consiste nell'applicazione di una regola indistintamente a tutti i lavoratori operanti in un medesimo contesto e, quindi, formalmente neutrale, ma che, in realtà, nasconde una condotta discriminatoria. La discriminazione indiretta, tuttavia, si ritiene legittima quando la misura appaia sorretta da una ragionevole motivazione.

Ai fini della valutazione del requisito della ragionevolezza si fa ricorso al c.d. "accomodamento ragionevole" (o "*reasonable accommodation*"), un principio che a livello eurounitario, è stato espressamente previsto nella direttiva 2000/78/CE, all'art. 5, rubricato "soluzioni ragionevoli per i disabili", nel quale si prevede che "per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei disabili, sono previste soluzioni ragionevoli"<sup>92</sup>.

La disposizione, inizialmente, non era stata trasposta nell'ordinamento italiano, sull'assunto che il quadro normativo allora vigente nella l. 12 marzo 1999, n. 68 potesse già bastare a offrire ai lavoratori disabili un livello di protezione equiparabile a quello previsto dalla direttiva. Di diverso parere, invece, la Commissione Europea, che aveva aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia<sup>93</sup>. Il principio dettato a livello eurounitario, così, è stato recepito anche a livello nazionale con la previsione secondo la quale "al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad adottare "accomodamenti ragionevoli", come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori"<sup>94</sup>.

L'accezione di "accomodamento ragionevole" in senso stretto comprende l'obbligo per il datore di lavoro di modificare la propria organizzazione, al fine di garan-

92 Ciò significa che il datore di lavoro prende i provvedimenti appropriati "per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo", a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. "Tale soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili".

93 La Corte di Giustizia dell'Unione europea, ha ritenuto che "non è sufficiente disporre misure pubbliche di incentivo e di sostegno, ma è compito degli Stati membri imporre a tutti i datori di lavoro l'obbligo di adottare provvedimenti efficaci e pratici, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, a favore di tutti i disabili, che riguardino i diversi aspetti dell'occupazione e delle condizioni di lavoro e che consentano a tali persone di accedere ad un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione o di ricevere una formazione". (Così, Corte Giust., C-312/11, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, 4 luglio 2013, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2013, II, 922 ss., con nota di M. CINELLI, *Insufficiente per la Corte di Giustizia la tutela che l'Italia assicura ai lavoratori disabili: una condanna realmente meritata?*).

94 Cfr. il d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013, n. 99, che ha inserito il comma 3 bis nell'art. 3 del d.lgs. 9 luglio, 2003, n. 216.

tire il diritto alla parità di trattamento ai lavoratori disabili. Trattandosi dell'esplorazione dello sforzo richiesto al debitore dell'obbligo di parità di trattamento basata su un fattore di rischio protetto dal diritto antidiscriminatorio, però, quest'obbligo ha potuto poi trovare applicazione anche oltre il campo di applicazione originario della legge, per riguardare qualsiasi tipo di discriminazione.

Nella giurisprudenza, da tempo, così, è emersa una nozione di "accomodamento ragionevole" di carattere più ampio, estesa cioè anche ad altre discriminazioni oltre quelle fondate sulla disabilità, e, in particolare, per quel che qui interessa, quelle collegate proprio al fattore religioso<sup>95</sup>.

A tal proposito, occorre fare riferimento, per esempio, ad alcune pronunce dei giudici di Strasburgo, nelle quali, come si dirà più oltre, il principio si sostanzia nel riconoscimento dell'obbligo incombente sui datori di lavoro di consentire ai dipendenti di svolgere pratiche religiose o di rifiutare alcune prestazioni, purché ciò non vada ad arrecare pregiudizio all'attività lavorativa, condizione necessaria alla possibilità di porre in essere accomodamenti<sup>96</sup>.

L'accomodamento ragionevole che emerge in ambito giurisprudenziale, invero, non comporta un obbligo positivo da parte del datore di lavoro al fine di rispondere alle esigenze dei lavoratori, bensì una generica esigenza di componimento degli interessi in conflitto, che renda di fatto più agevole la tutela della libertà religiosa in ambito lavorativo.

Per quanto concerne invece l'onere della prova, l'art. 8 della direttiva 2000/43/CE e l'art. 10 della direttiva 2000/78/CE sono formulati in termini analoghi, prevenendo l'inversione dell'onere per la prova della sussistenza della discriminazione.

Colui che lamenti di aver subito una discriminazione, perciò, dovrà produrre elementi che rendano attendibile la circostanza che si sia effettivamente verificata una disparità di trattamento. Solo a seguito dell'allegazione di tali fatti subentra l'onere di giustificazione da parte del convenuto che dovrà dimostrare, invece, che tale lesione non si sia verificata, producendo elementi atti a provare che la differenza di trattamento è imputabile a cause diverse.

<sup>95</sup> Cfr. M. FERRI, *Gli "accomodamenti ragionevoli" in materia di libertà religiosa tra giurisprudenza della corte europea e della corte canadese*, in *Jus*, 2015, 3, 319 ss.; T. TEKLÈ, *Un'interpretazione sistemica degli accomodamenti ragionevoli nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e nei pronunciamenti del Comitato ONU come strumento di uguaglianza trasformativa e giustizia sociale*, in *Dir. Sic. Lav.*, 2, 2024, 139 ss.

<sup>96</sup> Cfr., per es. Corte Edu, *Eweida e altri c. Regno Unito*, 27 maggio 2013, par. 23 e 31, sul ricorso di Ladele, di fede cattolica, che si rifiutava di svolgere le proprie mansioni in relazione alle unioni tra persone dello stesso sesso, poiché contrarie alle sue convinzioni religiose; nonché il ricorso McFarlane che rifiutava servizi di terapia di coppia e sessuale presso un consultorio in favore di omosessuali, sull'assunto che l'omosessualità è contraria alla religione cristiana. Entrambi avevano richiesto un "accomodamento ragionevole" e la Corte Europea, peraltro, aveva ritenuto legittimo e non discriminatorio il rifiuto dei datori di lavoro di riorganizzare l'attività. Tra le più risalenti, cfr. altresì, Commissione Edu, *X. c. Regno Unito*, 12 marzo 1981, relativa al caso di un insegnante di fede musulmana che il venerdì si allontanava per andare a pregare in moschea, senza autorizzazione formale del datore di lavoro. Sul tema, più diffusamente, *Infra* paragrafo 13 e 14.

Continua a rimanere a carico della parte attrice, però, provare la religione di appartenenza e le convinzioni personali come è espressivamente previsto nella direttiva 78/2000/CE (par. 31).

Le direttive, com'è noto, sono vincolanti solo con riferimento al raggiungimento degli obiettivi fissati, imponendo quello che viene definito un "obbligo di risultato", sicché resta ferma la competenza dei singoli Stati membri per l'impiego dei mezzi necessari al raggiungimento di tali scopi al fine di rendere la normativa interna conforme ai dettami dell'Unione europea.

Nella disciplina interna del diritto del lavoro la tutela apprestata dall'art 15 della l. 20 maggio 1970, n. 300, come si è detto, fornisce una prima garanzia in materia con la previsione della nullità degli atti aventi finalità discriminatoria. Ciononostante l'acquisizione dei contenuti delle disposizioni europee è stato di fondamentale rilevanza, posto che l'assenza di una legislazione specifica in materia aveva comunque favorito, in alcuni casi, condotte discriminatorie da parte dei datori di lavoro.

Nel nostro ordinamento le direttive 43/2000/CE e 78/2000/CE sono state recepite, rispettivamente, per il tramite del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 e del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216. Il d.lgs. 9 luglio 2003 n. 215 reca disposizioni relative all'attuazione della "parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica", perciò non è specificamente dedicato alle discriminazioni legate al fattore religioso, ma al riguardo occorre richiamare l'orientamento prevalente in ambito europeo secondo il quale il concetto di razza non si riferirebbe esclusivamente al dato biologico e geografico, in quanto idoneo a ricomprendere elementi ulteriori, tra cui le usanze culturali e le credenze religiose. Il menzionato decreto attuativo, infatti, nel fissare il proprio oggetto, fa riferimento all'adozione di misure necessarie a evitare discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, tenendo conto dell'esistenza di alcune forme di razzismo che presentano un carattere religioso<sup>97</sup>.

Con riferimento alle discriminazioni religiose in ambito lavorativo, in attuazione della direttiva 78/2000/CE, invece, all'art. 2, comma 2, del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216 sono stati introdotti una serie di divieti, che riprendono in modo sostanzialmente omogeneo la distinzione tra discriminazione diretta e indiretta delineata in ambito europeo, specificando però come in realtà essi non debbano intendersi sostitutivi, bensì integrativi della nozione di discriminazione fornita dall'art. 43 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, c.d. "Testo Unico sull'immigrazione"<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Sulla circostanza la razza o l'origine etnica possano essere determinate anche sulla base del fattore religioso, la Corte Giust. UE, 16 luglio 2015, causa C-83/14, afferma che "la nozione di origine etnica deriva dall'idea che i gruppi sociali sono caratterizzati ... da una comunanza di nazionalità, fede religiosa, lingua, origine culturale e tradizionale e ambiente di vita".

<sup>98</sup> Tra i fattori di rischio protetti è stata aggiunta anche la nazionalità con l. 23 dicembre 2021, n. 238, attuativa della direttiva n. 2014/54/UE, 16 aprile 2014.

Ne deriva che, nella nozione di discriminazione devono ritenersi inclusi tutti quei comportamenti che comportino “distinzione”, “esclusione”, “restrizione” o “preferenza” basata sulle convinzioni e sulle pratiche religiose, aventi come fine o effetto quello di pregiudicare il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Nella stessa disposizione viene altresì precisato che integrano il comportamento discriminatorio anche le condotte attuate in forma di molestie o di comportamenti indesiderati, che, sulla base di uno dei fattori protetti, come quello religioso, si pongono come obiettivo o come effetto quello di ledere la dignità altrui e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo<sup>99</sup>.

Pure a fronte del recepimento dei principi antidiscriminatori fissati in ambito eurounitario, la concreta applicazione degli stessi nelle controversie che coinvolgono interessi di natura religiosa è ancora piuttosto limitata, ancorché negli ultimi decenni l'Italia sia stata interessata da massicci flussi migratori, che hanno contribuito a conferirle tutte le caratteristiche di società multiculturale.

La nozione di discriminazione, soprattutto nella sua forma indiretta, per esempio, non è quasi mai adottata oppure viene intesa in modo non conforme all'accezione europea, secondo una linea interpretativa che attribuisce rilievo non tanto alla volontà di operare la discriminazione, ma ai concreti effetti della condotta.

Quanto ai rimedi esperibili nei confronti delle suddette discriminazioni, entrambi i decreti attuativi prevedono una tutela giurisdizionale, che, nel caso in cui venga accertata la sussistenza di atti discriminatori, segue le forme previste dall'art. 44, comma 11, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, c.d. “Testo Unico sull'immigrazione” nel quale si prevede la possibilità per il giudice di condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale, ordinare la cessazione del comportamento lesivo e la rimozione dei relativi effetti<sup>100</sup>.

A fronte del quadro normativo delineato, tuttavia, sono state evidenziate alcune difficoltà di coordinamento fra i vari testi legislativi.

Una questione, in particolare, attiene alla eventuale modifica del divieto di discriminazione di cui all'art. 15 dello Statuto dei lavoratori alla luce della legislazione successiva. Al riguardo, infatti, in dottrina alcuni sostengono che, a seguito dei decreti attuativi delle direttive comunitarie, la norma statutaria avrebbe perso la sua centralità<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Art. 2, comma 3, d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216.

<sup>100</sup> L'art. 28 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 prevede che le azioni avverso le discriminazioni siano regolate dal rito sommario di cognizione (artt. 702-bis, 702-ter e 702-quater c.p.c.), pur con alcune particolarità, tra cui quelle relative all'onere della prova. Per alcune considerazioni, A. GUARISO - M. MILITELLO, *La tutela giurisdizionale*, in M. BARBERA - A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, 2019, 450 ss.; R. SANTAGATA DE CASTRO - R. SANTUCCI, *Discriminazioni e onere della prova: una panoramica comparata su effettività e proporzionalità della disciplina (parte I)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2015, 3, 534 ss.; M. CERBONE, *Rimedi processuali per la tutela dei lavoratori stranieri extracomunitari: l'azione civile contro la discriminazione*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2020, 1, 20 ss.

<sup>101</sup> P. CHIECO, *Frantumazione e ricomposizione delle nozioni di discriminazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2006, 566.

Un ulteriore problema di coordinamento, poi, si ravvisa tra il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, c.d. “Testo Unico sull’immigrazione”, e il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215. L’ambito di protezione in tema di discriminazione, nelle due normative è molto simile (specialmente in considerazione dei fattori di rischio considerati), ancorché l’art. 2 del decreto attuativo faccia espressamente salvo l’art. 43 commi 1 e 2 del t.u. Le differenze riguarderebbero la nozione stessa di discriminazione adottata, sicché le norme di derivazione comunitaria sembrerebbero offrire un livello di protezione più elevato<sup>102</sup>.

Esula dai fini del presente studio addentrarsi nella disamina dei vari aspetti problematici e delle prospettazioni teoriche relative al raffronto tra le differenti normative susseguitesi in materia. Sembra utile però spendere qualche considerazione sulla circostanza che il “T.U. sull’immigrazione”, come già affermato dalla l. 9 dicembre 1977, n. 903 in tema di discriminazioni di genere, include fra i trattamenti discriminatori anche i comportamenti, non limitandosi più la qualifica di discriminazione ai soli atti o patti, così come previsto dall’art. 15 dello Statuto dei lavoratori. Con i decreti attuativi delle direttive comunitarie, perciò, l’elenco di ciò che può essere considerato discriminatorio viene ancor più ampliato fino a ricomprendere una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento<sup>103</sup>.

L’inclusione tra le discriminazioni anche dei comportamenti è stata apprezzata dalla dottrina, potendo così essere censurati anche i c.d. “atti omissivi” del datore di lavoro, nei riguardi dei quali, infatti, la sanzione della nullità apprestata dall’art. 15 della l. 20 maggio 1970, n. 300 non costituiva un rimedio utile<sup>104</sup>.

In questo modo, dunque, può essere ritenuto discriminatorio qualsivoglia comportamento materiale del datore di lavoro e riferibile a qualunque fase del rapporto di lavoro. Una tale estensione delle forme di discriminazione, oltre che delle tutele, assume oggi particolare importanza in special modo per la possibilità di impedire fenomeni nuovi, come, in particolare, quelli legati all’impiego delle moderne tecnologie e all’uso del digitale.

A partire dalla l. 10 aprile 1991, n. 125, com’è noto, è stato introdotto per tutte le ipotesi di discriminazione un regime probatorio agevolato che consente al lavoratore che intenda provare la discriminazione la possibilità di limitarsi ad

<sup>102</sup> P. CHIECO, *Frantumazione e ricomposizione delle nozioni di discriminazione*, cit., 566, che rileva come le nozioni di discriminazione del T.U. sull’immigrazione siano state mutate dalla legislazione nazionale in tema di discriminazione di genere e, in particolare, dalla l. 10 aprile 1991, n. 125; nello stesso senso anche F. AMATO, *Il divieto di discriminazione per motivi non di genere in materia di lavoro*, cit., 275 e F. SAVINO, *Discriminazione razziale e criteri di selezione del personale*, cit., 247.

<sup>103</sup> Cfr. l’art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 e l’art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216. Elencazione poi ripresa anche all’art. 25, d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, c.d. “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna”.

<sup>104</sup> In tal senso, S. SCARPONI, *Le nozioni di discriminazione*, in L. GAETA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive*, Torino, 1992, 47, che rileva come i comportamenti siano molto frequenti nelle discriminazioni di genere, come nel caso di mancata estensione alle lavoratrici dei benefici attribuiti ai lavoratori.

addurre elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, idonei a fondare la presunzione di un trattamento discriminatorio a suo danno, mentre al datore di lavoro spetta offrire la prova contraria<sup>105</sup>.

Il d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, come si è detto, poi, ha unificato la tipologia di rimedi esperibili, il rito, oltre che il regime processuale applicabili all'azione contro le discriminazioni<sup>106</sup>.

In questa prospettiva, allora, potrebbe essere risolta anche la questione relativa al rapporto tra l'art. 15 della l. 20 maggio 1970, n. 300 e la normativa successiva, dovendosi ritenere che le norme successive integrino il divieto di discriminazione previsto nella disposizione statutaria e che di conseguenza la nozione di discriminazione adottata dall'ordinamento non possa che essere unitaria.

Lo Statuto dei lavoratori, del resto, non offre una nozione strutturale di discriminazione, limitandosi a elencare ipotesi specifiche di illecito (tra cui, per esempio, la discriminazione del lavoratore nella assegnazione a qualifiche o mansioni).

Pur contenuta in svariate disposizioni, perciò, la tutela antidiscriminatoria costituisce un sistema normativo unitario, unificato da un medesimo fine, ovvero la lotta contro le disparità basate su diversi fattori di rischio, nonché da un medesimo regime processuale di favore.

## 11. La religione come “requisito essenziale” per lo svolgimento della prestazione e il dissenso ideologico nelle c.d. “organizzazioni di tendenza” e presso gli istituti confessionali

Accanto al generale divieto di discriminazione per fattore religioso, all'interno del nostro ordinamento sono contemplate anche alcune esclusioni.

L'esperienza ha dimostrato, infatti, che le convinzioni religiose possono avere una diretta incidenza sul contratto di lavoro, circostanza questa che, nell'ambito di attività svolte alle dipendenze di alcuni datori di lavoro, si manifesta con caratteristiche tali da richiedere una speciale considerazione da parte dell'ordinamento.

Il tema, più in generale, riguarda la rilevanza che in alcuni contesti lavorativi può

<sup>105</sup> E, in particolare, art. 2, comma 1, d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 e art. 2, comma 1, lett. b, d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216. Cfr., O. BONARDI - C. MERAVIGLIA, *Dati statistici e onere della prova nel diritto antidiscriminatorio*, in O. BONARDI (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Roma, 2017. Si veda altresì M. BONINI BARALDI, *L'onere della prova nei casi di discriminazione: elementi per una concettualizzazione nella prospettiva del diritto privato*, in L. CALAFA - D. GOTTARDI (a cura di), *Il diritto antidiscriminatorio tra teoria e prassi applicativa*, Roma, 2009, 263 ss.

<sup>106</sup> Compresa, all'art. 28, le controversie in materia di discriminazione di cui all'art. 44, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, quelle di cui all'art. 4, d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215, all'art. 4, d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, all'art. 3, l. 1° marzo 2006, n. 67, e di cui all'art. 55-*quinquies*, d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, escludendo, invece, quelle di cui all'art. 15 l. 20 maggio 1970, n. 300. La norma, rubricata “Delle controversie in materia di discriminazione”, costituisce forse la prima considerazione unitaria ed esplicita dei divieti di discriminazione sparsi nei diversi provvedimenti normativi sopra richiamati.

assumere il contrasto ideologico tra il datore e il prestatore ai fini del corretto svolgimento della prestazione di lavoro<sup>107</sup>.

Nell'ambito del rapporto di lavoro, così, una rilevante eccezione al principio di non discriminazione ricorre nel caso in cui la disparità di trattamento per motivi religiosi venga attuata nell'ambito delle c.d. "organizzazioni di tendenza"<sup>108</sup>.

Al riguardo la direttiva 78/2000/CE all'art. 4, ha previsto che gli Stati membri possano mantenere nella legislazione nazionale o prevedere in una futura legislazione che riprenda prassi nazionali, disposizioni in virtù delle quali, "nel caso di attività professionali di chiese o di altre organizzazioni pubbliche o private la cui etica è fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, una differenza di trattamento basata sulla religione o sulle convinzioni personali non costituisca discriminazione laddove, per la natura di tali attività, o per il contesto in cui vengono espletate, la religione o le convinzioni personali rappresentino un requisito essenziale, legittimo e giustificato per lo svolgimento dell'attività lavorativa, tenuto conto dell'etica dell'organizzazione"<sup>109</sup>.

Sul significato da attribuire all'espressione "chiese e organizzazioni pubbliche e private la cui etica è fondata sulla religione", occorre fare una distinzione.

L'interpretazione del termine "chiese" non suscita particolari difficoltà, ricomprendendo infatti non solo le comunità cristiane cattoliche e protestanti, ma anche altre comunità o confessioni non cristiane<sup>110</sup>.

Più complessa appare, invece, l'individuazione del senso da attribuire all'espressione "organizzazioni pubbliche e private la cui etica è fondata sulla religione". Manca nel testo della direttiva, infatti, una specifica definizione e la locuzione sembrerebbe rimandare a una nozione ampia e dunque idonea a ricomprendere datori di lavoro imprenditori e non, enti lucrativi e senza scopo di lucro.

Il termine "etica", invece, dovrebbe indicare le organizzazioni che nello svolgimento della loro attività si ispirano a un'ideologia o a un'orientamento fondato sul fattore religioso o sulle convinzioni personali.

Il testo della direttiva, tuttavia, subordina la deroga alla ricorrenza di specifici ele-

<sup>107</sup> La questione si è posta originariamente con riferimento alla disciplina del lavoro giornalistico, per estendersi poi anche ad altri settori, come quello dell'insegnamento. Il CCNL per il lavoro giornalistico oggi, attribuisce al prestatore il diritto alla risoluzione del contratto sia nel caso del sostanziale mutamento dell'indirizzo politico del giornale, sia nel caso in cui l'opera del lavoratore venga impiegata all'interno di un altro giornale avente un indirizzo totalmente diverso.

<sup>108</sup> In dottrina, in generale, F. SANTONI, *Le organizzazioni di tendenza e i rapporti di lavoro*, Milano, 1983. Con riferimento al fattore religioso, G. CASSANO, *Il rapporto di lavoro nelle organizzazioni di tendenza e il principio di non discriminazione per motivi religiosi*, in *Labor*, 1, 2019; V. CANGEMI, *Organizzazioni di tendenza e contratto di lavoro subordinato*, in *Quad. Dir. Merc. Lav.*, Napoli, 2022.

<sup>109</sup> Così, art. 4, direttiva 78/2000/CE.

<sup>110</sup> Tale nozione appare il linea con il punto (24) della direttiva in esame, che dispone: "L'Unione Europea, nella dichiarazione n. 11 sullo *status* delle chiese e delle organizzazioni non confessionali allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam, ha riconosciuto espressamente che rispetta e non pregiudica lo *status* previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri e inoltre, che rispetta lo *status* delle organizzazioni filosofiche e non confessionali".

menti, e, precisamente, alla legittimità della finalità perseguita e alla proporzionalità rispetto allo scopo dell'organizzazione. Ciò implica che in ogni caso le esigenze aziendali e datoriali dovranno essere messe in rapporto e quindi bilanciate con il diritto di libertà religiosa del dipendente<sup>111</sup>.

L'ideologia del lavoratore potrà perciò assumere rilevanza in ragione della natura dell'attività svolta per l'organizzazione e del comportamento di quest'ultimo nell'ambiente di lavoro o, eventualmente, *extra-lavorativo*<sup>112</sup>. Ciò costituisce un limite fondamentale dell'eccezione in quanto, nell'equilibrio tra libertà e dignità del lavoratore e utilità della sua attività lavorativa al fine di consentire il raggiungimento dell'ideologia sottesa, il datore non può mai superare quest'ultima, che costituisce un limite invalicabile all'invasione degli spazi di libertà individuale del lavoratore, soprattutto al di fuori della sfera lavorativa.

Il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, in conformità con il testo della direttiva 78/2000/CE, ha previsto le ipotesi che, per espressa previsione legislativa, non integrano una condotta discriminatoria, a condizione però che siano pur sempre ispirate da una finalità legittima e orientate ai canoni di proporzionalità e ragionevolezza.

La deroga è menzionata in modo esplicito nella previsione dell'art. 3, par. 5 del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 2016 con la quale si autorizzano gli Stati membri a stabilire differenze di trattamento nell'ambito dell'attività lavorativa per caratteristiche connesse all'appartenenza religiosa o altro fattore protetto, nel caso in cui esse integrino un "requisito essenziale" per lo svolgimento dell'attività lavorativa<sup>113</sup>.

In questo modo, proprio l'orientamento religioso del dipendente potrà configurare il requisito richiesto per il corretto svolgimento delle mansioni del ruolo da ricoprire<sup>114</sup>.

Il legislatore italiano, così, ha istituito un regime speciale che si presenta come derogatorio del principio della parità di trattamento, ma che va oltre la previsione della direttiva europea.

L'eccezione in favore delle chiese e delle altre organizzazioni "la cui etica è fondata sulla religione" ammessa dalla direttiva, nel testo del decreto nazionale manca di quest'ultima specificazione, facendo genericamente riferimento, nell'individuazione dei soggetti beneficiari, oltre che agli enti religiosi, a tutte le organizzazioni pubbliche e private.

<sup>111</sup> In alcune sentenze la Corte di Giustizia ha ritenuto che tale principio rientra tra quelli generali dell'UE, per cui i giudici nazionali sono comunque tenuti a verificare che il requisito richiesto sia appropriato e non ecceda quanto necessario per realizzare lo scopo dell'organizzazione. Cfr. per tutte, Corte di Giustizia 17 aprile 2018 C-414/16.

<sup>112</sup> S.E. PIZZORNO, *Libertà di opinione e dovere di lealtà dell'insegnante di religione cattolica*, in *Notiz. Giur. C. C.*, 2015.

<sup>113</sup> Cfr. l'art. 3, d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216 che ha recepito nel nostro ordinamento la previsione di cui all'art. 4, par. 1, della direttiva 78/2000/CE.

<sup>114</sup> Tipico esempio potrebbe essere quello dall'assunzione di soli dipendenti di religione musulmana all'interno di macellerie che seguono il metodo di macellazione tale da rendere la carne *halal*.

Perplessità emergono, peraltro, circa la compatibilità della suddetta deroga anche rispetto al principio di laicità dello Stato, nonché rispetto al principio dell'irrelevanza delle convinzioni religiose.

La normativa dell'Unione Europea ha previsto che la differenza di trattamento per le organizzazioni orientate ideologicamente debba applicarsi "tenuto conto delle disposizioni e dei principi costituzionali degli Stati membri, nonché dei principi generali del diritto comunitario"<sup>115</sup>.

Dalla data della direttiva, perciò, le eccezioni potranno essere introdotte solo se già presenti nelle prassi nazionali e dovranno comunque essere rispettose delle costituzioni e dei principi generali dei Paesi e del diritto europeo.

La norma, in un'ottica di evidente sfavore verso le deroghe, ha inteso non incidere sulle legislazioni che già prevedono requisiti di favore verso le organizzazioni di tendenza, considerato che, diversamente, l'autodeterminazione di queste potrebbe essere limitata, consentendo comportamenti ai propri dipendenti in aperto contrasto con l'ideologia dell'ente, la cui credibilità potrebbe esserne irrimediabilmente compromessa.

Nel nostro ordinamento, com'è noto, le "organizzazioni di tendenza" sono definite dall'art. 4, l. 11 maggio 1990, n. 108 "datori di lavoro non imprenditori che svolgono senza fini di lucro attività di natura politica, sindacale, culturale, di istruzione ovvero di religione o di culto".

Si tratta, in altri termini, di tutte quelle realtà socio-economiche la cui attività appare connessa alla volontà di perseguire determinate finalità di carattere ideologico.

Quella del rapporto di svolto alle dipendenze di organizzazioni di tendenza è una disciplina che presenta marcati tratti di peculiarità, caratterizzandosi per la parziale inoperatività delle garanzie riconosciute al prestatore atte a garantire la parità di trattamento e a impedire che lo stesso possa subire delle conseguenze pregiudizievoli in virtù della propria appartenenza confessionale.

Al fine di ricercare il presupposto giustificativo di siffatte peculiarità sono prospettabili diverse opzioni argomentative. Una è quella secondo la quale nelle organizzazioni di tendenza si andrebbe a configurare un'obbligazione accessoria e aggiuntiva rispetto a quella principale consistente nella comunanza di fede tra datore e prestatore, sicché, laddove il prestatore non condividesse le medesime ideologie del datore, come nel caso della sua adesione a una confessione disapprovata dal datore, la sua prestazione sarebbe inutile e, dunque lo stesso adempimento a rischio<sup>116</sup>. Si tratta di una posizione che però potrebbe legittimare una limitazione della libertà religiosa del prestatore perfino eccessiva, trascurando il necessario bilanciamento degli interessi contrapposti.

Pare maggiormente condivisibile, piuttosto, l'idea che anche nell'ambito delle

<sup>115</sup> Così, art. 4, direttiva 78/2000/CE.

<sup>116</sup> D. S. RICCIARDONE, *L'ideologia nei rapporti privati*, Napoli, 1980, 79 ss.

organizzazioni di tendenza debba operare il divieto di cui all'art. 2105 c.c., alla stregua del quale il prestatore, gravato da un dovere di fedeltà, non deve porre in essere comportamenti che siano diretti a diffondere ideologie contrastanti con quelle del datore di lavoro, tali cioè da integrare un'attività di propaganda idonea a determinare un pregiudizio per il datore.

Al riguardo la posizione espressa dalla Suprema Corte è quella secondo la quale nelle organizzazioni di tendenza l'inoperatività di alcune garanzie della libertà religiosa del prestatore è ammissibile solo per quei lavoratori cui siano affidate mansioni consistenti nella diffusione della tendenza del gruppo e, peraltro, nella misura in cui risulti indispensabile per difendere "l'autenticità della tendenza"<sup>117</sup>.

L'applicazione del regime speciale presuppone dunque che il datore di lavoro svolga un'attività diretta a diffondere la tendenza stessa perché, solo in tal caso, il dissenso ideologico può pregiudicare l'esatto adempimento della prestazione lavorativa e legittimare il datore ad agire in difesa della corretta trasmissione dei valori dell'organizzazione.

La distinzione tra mansioni di tendenza e neutre, peraltro, mantiene la propria validità, ma in forma più attenuata. Non si può escludere del tutto, infatti, che l'adesione alle ideologie dell'organizzazione possa comunque rappresentare un requisito essenziale anche per lo svolgimento di mansioni di per sé qualificabili come neutre. La connessione con l'etica dell'organizzazione, in ogni caso, sarà certamente più incisiva per coloro che svolgono mansioni di propaganda della tendenza, dovendo assicurare in modo autentico la diffusione del messaggio ideologico cui si ispirano le organizzazioni.

Riguardo all'applicazione del divieto di indagini *ex art. 8 della l. 20 maggio 1970, n. 300*, poi, il soggetto cui sono affidate mansioni di tendenza è tenuto, non solo in ambito lavorativo, ma anche nella vita privata, a tenere delle condotte conformi ai valori propagandati o comunque tali da non porre in discussione la credibilità della sua adesione agli stessi, allo scopo di preservare la credibilità dell'organizzazione<sup>118</sup>.

Tale esigenza può legittimare indagini sulle opinioni dei lavoratori, generalmente preclusa al datore di lavoro in forza del citato divieto, trovando il suo fonda-

<sup>117</sup> Cass. 15 giugno 1994, n. 5832, che, con riferimento alle scuole gestite da enti ecclesiastici, sottolinea come la protezione della tendenza confessionale è necessaria solo per gli insegnamenti che la caratterizzano e dunque non può essere considerato legittimo che un insegnante di educazione fisica laico di un istituto di istruzione religiosa sia licenziato per aver contratto matrimonio con un rito civile piuttosto che religioso, atteso che la materia insegnata prescinde completamente dall'orientamento ideologico del docente ed è indifferente alle tendenze della scuola.

<sup>118</sup> Sulla legittimità delle indagini relative a tali aspetti nell'ambito delle organizzazioni di tendenza U. ROMAGNOLI, *Art. 8*, in G. GHEZZI, G. F. MANCINI, L. MONTUSCHI, U. ROMAGNOLI (a cura di), *Commentario del Codice civile Scialoja - Branca: Statuto dei diritti dei lavoratori: Art. 1-13*, Bologna, 1979, 154-155. Cfr. altresì: M. AIMO, *Dalle schedature dei lavoratori alla profilazione tramite algoritmi: serve ancora l'art. 8 dello Statuto dei lavoratori?* in *Lav. e Dir.*, 3-4, 2021, 586. In giurisprudenza si veda, per esempio, Cass. 21 novembre 1991, n. 12530, in *Giur. It.*, 10, 1992, 1129.

mento nella stessa norma statutaria che esclude dal proprio campo di applicazione quei fatti che siano idonei a vagliare l'attitudine professionale del lavoratore e, dunque, a garantire il corretto e diligente adempimento della prestazione. Anche nell'ambito delle organizzazioni di tendenza, però, deve ritenersi operante il divieto per il datore di effettuare indagini che non abbiano un'attinenza con l'esigenza di verificare tale attitudine. Ciò esclude la possibilità per lo stesso di indagare su opinioni religiose che restino riservate e che come tali non possono ledere la autenticità dell'indirizzo del gruppo<sup>119</sup>.

Ulteriore peculiarità del rapporto di lavoro svolto alle dipendenze delle organizzazioni di tendenza, com'è noto, infine, emerge nella disciplina del licenziamento.

Esula dai fini della presente indagine una compiuta analisi sul tema. Rileva osservare, però, per completezza, che il nostro ordinamento all'art. 4 della l. 11 maggio 1990, n. 108, dedicata alla disciplina dei licenziamenti individuali, ha riconosciuto ai lavoratori assunti alle dipendenze di organizzazioni di tendenza delle garanzie sostanzialmente diverse a quelle accordate alla generalità dei lavoratori, escludendo, in particolare, per il dipendente che subisca un licenziamento illegittimo la tutela reintegratoria prevista dall'art. 18 della l. 20 maggio 1970, n. 300, riconoscendogli invece solo una tutela economica. Lo scopo del legislatore era chiaramente quello di impedire a tali organizzazioni di essere costrette a mantenere in servizio un dipendente che fosse in contrasto con i propri obiettivi.

La portata di tale previsione è stata poi ristretta e destinata a trovare applicazione solo nei confronti dei lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore del c.d. "*Jobs Act*" (d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23) con il quale il regime differenziato, invero, ha subito un'attenuazione, circostanza che ha reso la tutela reintegratoria di fatto limitata a ipotesi residuali<sup>120</sup>.

L'art. 33 Cost., inoltre, garantisce il diritto di istituire scuole e istituti di educazione privati, che possono avere un'ispirazione confessionale e, dunque, configurarsi anch'essi come delle organizzazioni di tendenza. Ben si comprende come questi, perciò, tendano ad adottare, soprattutto per quanto concerne la selezione del personale, delle regole peculiari finalizzate a garantire la conformità ideologica dei dipendenti rispetto all'indirizzo che li caratterizza.

Sulla possibilità di istituire scuole confessionali si è pronunciata la Corte costituzionale, affrontando il caso della sopravvenuta revoca del *nulla osta* all'insegnamento concesso dall'autorità ecclesiastica a uno dei docenti dell'Università del Sacro Cuore<sup>121</sup>.

119 A. BELLAVISTA, *Organizzazioni di tendenza e vita privata dei lavoratori*, in *Riv. Giur. Prev. Soc.*, 1995, 4, 630 ss.

120 Cfr. l'art. 9, comma 1°, d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23. Per un approfondimento, M. MOCELLA, *Il licenziamento nelle organizzazioni di tendenza: disciplina europea e compatibilità con il jobs act*, in *Mass. Giur. Lav.*, 3, 2019.

121 Cfr. Corte Cost., 29 dicembre 1972, n. 195, in <https://www.cortecostituzionale.it>, sulla revoca del *nulla osta* che consentiva di insegnare presso l'Università del Sacro Cuore, in ragione della presunta diffusione di idee contrastanti con i valori del cattolicesimo per il tramite di una monografia, "*Gli osservanti*", accusata di eterodossia.

L'Ateneo, infatti, da un lato, si pone come finalità quella di fornire un'istruzione e un'educazione morale informata ai principi del cattolicesimo, dall'altro, pur avendo autonomia finanziaria, gode comunque di contributi statali. Al fine di giungere a una piena assimilazione rispetto agli Atenei pubblici, infatti, l'Università del Sacro Cuore ha optato per l'adozione dei programmi didattici statali e per l'equiparazione dello *status* degli insegnanti, i quali, in linea di massima, sono titolari di identici diritti e doveri di quelli dei docenti delle Università statali.

Il profilo di maggiore specialità, però, può essere ravvisato nell'accordata possibilità di subordinare la nomina dei docenti al gradimento morale e religioso dell'autorità ecclesiastica<sup>122</sup>.

Il Consiglio di Stato è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale avente a oggetto la compatibilità dell'art. 38 del Concordato con gli artt. 7, 19 e 33 Cost, posti rispettivamente a garanzia del principio di sovranità dello Stato, del diritto di libertà religiosa e della libertà di insegnamento.

La circostanza che un docente sia tenuto a subire un giudizio atto a verificare la sussistenza di requisiti morali e religiosi da parte dell'autorità ecclesiastica potrebbe determinare l'insorgenza di un conflitto con il principio di sovranità dello Stato o, meglio, un'illegittima subordinazione dello Stato alla Santa Sede "in una materia che non appartiene all'ordine in cui opera tale sovranità", dando vita a un contrasto con l'art. 7 Cost., che sancisce indipendenza e sovranità, nei rispettivi ordini, di Stato e Chiesa.

Al riguardo, però, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione, ben potendo lo Stato e la Chiesa rimettere alla disciplina pattizia il regolamento dei loro rapporti, a condizione che non contrasti con i principi fondamentali dell'ordinamento.

Quanto alla libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost., la Corte ha rilevato come lo Stato non possieda l'esclusività nel campo dell'istruzione, posto che la stessa norma garantisce il "pluralismo scolastico", sicché la creazione di Università libere e ideologicamente caratterizzate non è contraria alla libertà di insegnamento, pienamente garantita all'interno degli Atenei statali, ma incontra nell'ordinamento delle Università confessionali alcune limitazioni necessarie a realizzarne le peculiari finalità, come la possibilità di selezionarne il corpo docente<sup>123</sup>.

Ne deriva, allora, non solo la legittimità dei controlli precedenti l'assunzione atti a verificare la conformità dell'insegnante rispetto alle ideologie datoriali, ma

122 L'art. 38 del Concordato tra Italia e Santa Sede del 1929, recepito dalla l. 27 maggio 1929, n. 810, prevede che le nomine dei professori siano subordinate al previo rilascio di un *nulla osta* da parte della Santa Sede "diretto ad assicurare che non vi sia alcunché da eccepire dal punto di vista morale e religioso".

123 "...negandosi ad una libera università ideologicamente qualificata il potere di scegliere i suoi docenti in base ad una valutazione della loro personalità e negandosi alla stessa il potere di recedere dal rapporto ove gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano divenuti contrastanti con quelli che caratterizzano la scuola, si mortificherebbe e si rinnegherebbe la libertà di questa, inconcepibile senza la titolarità di quei poteri" (così, Corte Cost., 29 dicembre 1972, n. 195).

anche del recesso provocato dal mutamento dell'indirizzo ideologico, ove sia tale da determinarne una sopravvenuta incompatibilità con quello che caratterizza l'Università confessionale. Anche il docente, del resto, come ha evidenziato la Corte, gode di una sfera di libertà che gli consente di scegliere se aderire o no alla chiamata, nonché di recedere dal contratto nel caso in cui non condivida più le finalità dell'organizzazione<sup>124</sup>.

Alla base della decisione, perciò, si è posto un bilanciamento degli interessi in conflitto, riconoscendo due distinte sfere di libertà: quella dell'Ateneo, posta a garanzia della sua autonomia organizzativa, e quella del docente, che resta pur sempre libero di non prestare il proprio consenso alla chiamata o di recedere successivamente dal rapporto. Analogamente è stata esclusa la sussistenza di un contrasto rispetto all'art. 19 Cost., in quanto "la legittima esistenza di libere Università, caratterizzate dalla finalità di diffondere un credo religioso, è senza dubbio uno strumento di libertà", accessibile a tutte le confessioni religiose. Con la conseguenza che, obbligare tali realtà a mantenere in servizio insegnanti portatori di idee non conformi al credo cui le stesse si ispirano, si risolverebbe nella violazione della libertà religiosa di coloro che "hanno dato vita o concorrono alla vita della scuola confessionale"<sup>125</sup>. Si è riconosciuta, in tal modo, una sostanziale limitazione alla libertà del docente, attesa la discrezionalità accordata all'autorità ecclesiastica nella valutazione della sua idoneità all'incarico, potendo questa tenere in considerazione anche le vicende *extra* lavorative del medesimo<sup>126</sup>.

## 12. Le disposizioni del datore di lavoro sull'abbigliamento e l'aspetto fisico dei dipendenti. Le c.d. "politiche di neutralità" dell'ambiente di lavoro

La facoltà del datore di lavoro di dettare disposizioni in tema di abbigliamento o, comunque, di aspetto fisico ai propri dipendenti coinvolge il tema dei confidenziali prerogative datoriali e la definizione dell'ampiezza dell'obbligo di obbedienza e del diritto all'autodeterminazione dei lavoratori, strettamente legato alla dignità della persona e ai diritti fondamentali dell'individuo<sup>127</sup>.

124 "perché libero è il docente di aderire, con il consenso alla chiamata, alle particolari finalità della scuola; libero è egli di recedere, a sua scelta, dal rapporto con essa quando tali finalità più non condivida" (così, Corte Cost., 29 dicembre 1972, n. 195).

125 Corte Cost., 29 dicembre 1972, n. 195, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

126 C. A. JEMOLO, *Perplexità su una sentenza*, nota a Corte Cost., 29 dicembre 1972, n. 195, 1, 8 ss. Tale aspetto sarà preso in considerazione in una vicenda analoga da Corte EDU, 20 ottobre 2009, n. 39128/05.

127 Sull'ammissibilità di regole di abbigliamento ai lavoratori M. RANIERI, *L'abbigliamento nei luoghi di lavoro: dalla tuta blu al velo usa e getta*, in A. VISCOMI (a cura di), *Diritto del lavoro e società multiculturale*, cit., 283; A. BELLAVISTA, *Abbigliamento del dipendente e poteri del datore di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1994, 1, 229 ss.; R. NUNIN, "Look" e "sessismo" nel rapporto di lavoro, in *Dir. Lav.*, 1997, 136 ss.; L. VALENTE, *Capelli corti e acconciature classiche: quando la sanzione disciplinare è legittimamente connessa alla violazione di direttive in materia*

Ove, però, l'abbigliamento e l'aspetto fisico del lavoratore siano strettamente connessi alla sua fede religiosa o, comunque, al suo essere portatore di un qualche fattore di multiculturalismo, non sembra potersi dubitare che la questione rientri altresì nell'ambito di protezione della normativa antidiscriminatoria.

Prima di esaminare la problematica delle discriminazioni legate all'abbigliamento a connotazione religiosa sul luogo di lavoro, così, pare opportuno chiarire se, con riferimento al vestiario e all'aspetto fisico del dipendente sia legittima una regola pattuita o imposta dal dovere di diligenza di cui all'art. 2014 c.c.

La norma codicistica contiene l'esplicazione delle modalità con cui il lavoratore può adempiere alla propria prestazione lavorativa, ovvero sia con la "diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa e da quello superiore della produzione nazionale" (comma 1) e precisa altresì, che il lavoratore "deve inoltre osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipende" (comma 2), così, dunque, configurando il dovere di obbedienza del lavoratore strettamente collegato all'osservanza delle direttive datoriali che possono riguardare, però, solo "l'esecuzione e [...] la disciplina del lavoro".

Dalla lettera della disposizione si evince perciò che le predette disposizioni non possono riguardare la vita privata dei lavoratori o comportamenti estranei alla prestazione lavorativa, sicché, in particolare, l'obbligo di obbedienza non potrà estendersi a comportamenti che non siano richiesti da esigenze organizzative<sup>128</sup>.

La dottrina e la giurisprudenza tradizionalmente ammettono che il datore di lavoro possa dettare regole anche in tema di abbigliamento e di aspetto fisico dei lavoratori, dividendosi, però tra coloro che le ritengono legittime solo se contenute nel contratto di lavoro e non imposte unilateralmente e coloro che, invece, le ammettono a prescindere dalla fonte dell'obbligo, contrattuale o unilaterale<sup>129</sup>.

Sull'ammissibilità di tali disposizioni, in generale, si è consolidato il principio per cui eventuali limitazioni imposte dall'imprenditore al modo di presentarsi esteriore del lavoratore, debbono essere giustificate da qualificate esigenze produttive, organizzative o di immagine al pubblico dell'azienda, o da esigenze di sicurezza o di igiene della lavorazione, o dettate per ragioni di tutela della salute e della sicurezza anche di terzi<sup>130</sup>.

*di aspetto estetico*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, 625 ss.

**128** A. PERULLI, *Il potere direttivo dell'imprenditore*, Milano, 1992, 20 ss.; V. DI CERBO, *Sub art. 2104 c.c.*, cit., 952-953; F. CARINCI - R. DE LUCA TAMAJO - P. TOSI - T. TREU, *Il rapporto di lavoro subordinato*, Torino, 1990, 348. In giurisprudenza, Cass., 18 febbraio 2000, n. 1892, in *Mass. Giur. Lav.*, 2000, 389 ss.

**129** Per l'adesione alla prima tesi, P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, II, Milano, 2003, 278; M.G. MATTAROLO, *IL DOVERE DI OBEDIENZA*, IN C. CESTER - M. G. MATTAROLO, *Diligenza e obbedienza del prestatore di lavoro*, in *Il Codice Civile. Commentario fondato da P. Schlesinger*, Milano, 2007, 375 ss.

**130** Per es., il camice per medici e infermieri, la protezione dei capelli per i cuochi, l'elmetto per i lavori edili, le tute particolari di chi deve lavorare in ambiente asettico ecc.

Nell'ambito delle ipotesi riconducibili alle esigenze produttive, organizzative o di immagine aziendale si fa generalmente rientrare così, per esempio, anche l'imposizione a tutti i lavoratori di una divisa<sup>131</sup>.

Ciò, tuttavia, non vale, nel caso in cui le uniformi imposte siano tali da ricadere in pratiche discriminatorie, con riferimento, in particolare, al genere e all'orientamento sessuale, giacché questa ipotesi non può essere ricondotta al mero diritto all'autodeterminazione dei lavoratori, configurando invece una vera e propria discriminazione di genere<sup>132</sup>.

Al di fuori dei casi in cui sia imposta una divisa differenziata per uomini e donne, però, l'imposizione è considerata legittima, laddove sia rivolta ai lavoratori a contatto con il pubblico, in quanto l'esigenza datoriale di rafforzare il proprio marchio, anche attraverso l'abbigliamento dei dipendenti, è ritenuta meritevole di tutela.

Le disposizioni datoriali possono talvolta prevedere altresì un generico obbligo di tenere un "aspetto curato" o, comunque, imporre certi canoni estetici<sup>133</sup>.

Direttive di questo tipo dimostrano la necessità di operare un bilanciamento tra il diritto all'autodeterminazione dei lavoratori e le esigenze di organizzazione e produzione del datore di lavoro, da ritenersi legittime ove queste siano effettive con riferimento alle specificità del settore in cui opera e al tipo di clientela cui è rivolta la produzione e ciò al fine di non veder compromesso il buon andamento dell'impresa. Le scelte datoriali, in questo caso, trovano una copertura nell'ambito dell'art. 41 Cost.

Negli ultimi anni, invero, alcuni principi fondamentali in materia sono stati espressi dalla giurisprudenza sovranazionale - Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e Corte di giustizia dell'Unione europea - e da quella nazionale, specie nel caso in cui, come si accennava, il diritto all'autodeterminazione del lavoratore ricada nell'ambito di protezione dei fattori di rischio tutelati dalla normativa antidiscriminatoria. La questione, nello specifico, ha riguardato l'ammissibilità delle politiche adottate dal datore di lavoro per imporre una "neutralità" aziendale, ovvero sia tali da proibire ai lavoratori l'esibizione di simboli in grado di svelare le convinzioni personali e religiose dei lavoratori.

**131** Da intendersi tale l'abito di foggia e colore particolare indossato dagli appartenenti a una determinata categoria, perché siano facilmente riconoscibili. Tale pratica risulta diffusa non solo tra gli appartenenti alle forze dell'ordine e ad altri pubblici ufficiali, per i quali possono concorrere anche considerazioni di ordine pubblico a ritenere legittima l'imposizione della divisa, ma anche in caso di dipendenti di catene o negozi, per i quali una certa divisa sia imposta per ragioni di *marketing*. La giurisprudenza, peraltro, riconosce la retribuzione per il c.d. "tempo tuta", stabilendo che le operazioni di vestizione e svestizione si configurano come atti di diligenza preparatoria all'esecuzione della prestazione e, come tali, non sono retribuiti (Cosi, Cass., 25 febbraio 2019, n. 5437, in *Dir. Giust.*, 2019).

**132** Si pensi, per esempio, al caso in cui, nell'ambito della generale imposizione della divisa a tutti i lavoratori, solo alle donne venga imposta una divisa con una gonna, impedendo loro di indossare pantaloni. Cfr., D. IZZI, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e fattori di rischio emergenti*, Padova, 2005, 91 ss.

**133** Evitando, per esempio, *piercing* o tatuaggi in vista, o ponendo l'obbligo di indossare camicia e cravatta.

La giurisprudenza, a diversi livelli (nazionale, europeo e internazionale), a più riprese, come si dirà, ha ribadito la legittimità di queste pratiche e, così, la decisione del datore di lavoro di proporre al pubblico un'immagine neutrale è stata ritenuta ammissibile, anche valorizzando la circostanza addotta sovente dai datori di lavoro per cui la scelta di adottare regolamenti di questo tipo nasce dalla volontà di rispettare le preferenze della propria clientela.

Un'altra fondamentale eccezione alla disciplina antidiscriminatoria nei rapporti di lavoro, così, si ravvisa proprio nel requisito della neutralità dell'ambiente di lavoro che, pur non essendo specificatamente menzionato nel testo delle direttive, si è affermato in forza della elaborazione giurisprudenziale in materia.

I procedimenti principali rispetto ai quali sono state sollevate queste problematiche dinanzi alla Corte di giustizia, come meglio si dirà, hanno riguardato per lo più la discriminazione basata sull'uso del velo islamico sul luogo di lavoro<sup>134</sup>. La questione, a ben vedere, però, non appare limitata alla sola fede islamica, in quanto la tematica relativa all'esibizione di simboli o capi d'abbigliamento religiosamente connotati può coinvolgere, anche se in misura diversa, tutte le confessioni religiose<sup>135</sup>.

La Corte costituzionale ha chiarito in proposito che la libertà d'abbigliamento costituisce un elemento della stessa identità personale e si configura come "diritto ad essere sé stesso [...] con le convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenziano e al tempo stesso qualificano l'individuo"<sup>136</sup>.

Non sembra potersi dubitare, perciò che il tema vada correttamente inquadrato nell'ambito dell'esercizio del fondamentale diritto di libertà religiosa nella dimensione relativa alla pubblica manifestazione del culto.

Resta fermo, però, che qualunque regola, frutto di pattuizione o dettata unilateralmente dal datore di lavoro o imposta dal generico dovere di diligenza, relativa all'abbigliamento o all'aspetto fisico dei dipendenti, deve essere valutata alla stregua di un giudizio di proporzionalità e di ragionevolezza, da cui si evinca che è dovuta a ragioni (organizzative e produttive del datore di lavoro) effettive e che siano tali da giustificare una limitazione del diritto all'autodeterminazione dei lavoratori.

Il quadro dei casi posti all'attenzione dei giudici mostra come tale diritto non presenti un carattere assoluto, ma sia suscettibile di incontrare dei limiti derivanti dall'esigenza di garantire altri diritti contrastanti in un'ottica di proporzionalità, che nell'ambito lavorativo, in particolare, si manifesta soprattutto rispetto al diritto di libertà d'impresa del datore di lavoro.

Sulle disposizioni in tema di abbigliamento, come si è detto, una qualunque regola imposta deve essere esaminata in modo da valutare che le effettive ragioni orga-

<sup>134</sup> Per una trattazione specifica *Infra*, paragrafi 13 e 14.

<sup>135</sup> Si pensi all'uso della *Kippah* per gli ebrei, al crocifisso per i cristiani o al *Dastar* per i *Sikh*.

<sup>136</sup> Così, Corte Cost., 3 febbraio 1994, n. 13., in <https://www.cortecostituzionale.it>.

nizzative e produttive del datore di lavoro siano tali da consentire una limitazione del diritto all'autodeterminazione dei lavoratori.

Nel caso in cui, però, l'abbigliamento, comprensivo di ogni accessorio, o l'aspetto esteriore del lavoratore siano motivati dalla prescrizione della confessione religiosa cui appartiene, il diritto alla libertà di religione del lavoratore e quello alla sua dignità personale godono di una garanzia rafforzata. Si tratta di un livello di tutela ulteriore offerto dall'ordinamento, in presenza di determinati fattori collegati a diritti fondamentali della persona, la cui violazione, nelle forme previste dal diritto antidiscriminatorio, è connotata da uno speciale disvalore sociale.

Nell'effettuare il giudizio di proporzionalità, dunque, laddove vengano in rilievo posizioni del lavoratore riconducibili al diritto antidiscriminatorio, gli interessi del lavoratore finiscono per assumere un rilievo maggiore rispetto all'ipotesi del semplice diritto all'autodeterminazione.

Riguardo alle ragioni addotte dal datore di lavoro, invece, devono ritenersi certamente legittime le disposizioni che proibiscono di indossare simboli religiosi, laddove vi siano effettive esigenze organizzative e produttive, basate su ragioni di tutela della salute e della sicurezza di terzi, mentre più controversa è, invece, l'ipotesi in cui l'interesse datoriale sia quello di difendere un'immagine di neutralità aziendale.

La neutralità, infatti, è un concetto che non trova espresso riconoscimento in alcuna disposizione della nostra Carta costituzionale, né in quelle del diritto europeo o sovranazionale, né può essere confuso con quello di laicità, che attiene invece ai rapporti tra le confessioni religiose e lo Stato e, dunque, si pone su un livello diverso rispetto a quello dei rapporti tra privati.

La laicità, del resto, come è stato sostenuto dalle Suprema Corte "non nega le peculiarità e le identità di ogni credo e non persegue un obiettivo di tendenziale e progressiva irrilevanza del sentire religioso, destinato a rimanere nella intimità della coscienza dell'individuo"<sup>137</sup>.

L'adozione di una politica di neutralità aziendale che tenda a eliminare le differenze presenti in ogni realtà sociale, dunque, potrebbe porsi in contrasto con il precetto costituzionale dell'uguaglianza sostanziale, tentando di trattare in modo uguale situazioni diverse. Il carattere discriminatorio di una politica di neutralità aziendale, così, si ravvisa ogniqualvolta essa arrechi un pregiudizio ai soli lavoratori che, per una certa fede religiosa o per altri fattori protetti dal diritto antidiscriminatorio, sono tenuti a indossare determinati simboli, segni e accessori.

All'art. 41 comma 2 Cost., del resto, è previsto che l'iniziativa economica privata "non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana" e tale potrebbe ritenersi una pratica di neutralità aziendale, ove fosse suscettibile di ledere la dignità del lavoratore.

<sup>137</sup> Così, Cass. S.U., 9 settembre 2021, n. 24414, in *Dir. Giust.*, 2021.

Le politiche di neutralità aziendale dovrebbero trovare giustificazione nella normativa antidiscriminatoria, ma non c'è dubbio che una discriminazione sia pure fondata sull'adozione di una politica aziendale è comunque una discriminazione e in quanto tale non può considerarsi di per sé giustificabile se non costituisce il perseguimento di una finalità legittima da parte del datore di lavoro.

Dall'esperienza giurisprudenziale, come si dirà, nelle difese datoriali emerge il tentativo di fondare la giustificazione all'adozione di politiche di neutralità aziendale sui desideri della clientela.

Al riguardo occorre evidenziare, però, che se l'adozione di una politica di neutralità aziendale non costituisce una finalità legittimamente perseguibile dal datore di lavoro, il fatto che tale scelta sia basata non su una convinzione personale del datore di lavoro, ma sulla volontà di andare incontro alle preferenze della clientela non potrebbe modificare i termini della questione.

La libertà di iniziativa economica privata, allora, può ritenersi garantita soltanto fino a dove non leda la dignità dei lavoratori e non può dubitarsi, sul punto, che politiche aziendali di neutralità, se discriminatorie, superino i confini della tutela garantiti dall'art. 41 Cost.

Il datore di lavoro che voglia proporre alla propria clientela un'immagine aziendale completamente scevra da ogni adesione a una particolare confessione religiosa, dovrebbe preferire piuttosto una politica di eterogeneità e varietà culturale tra i lavoratori. La difesa del pluralismo, infatti, meglio si presta a trovare tutela nel nostro ordinamento giuridico, così come in tutte le democrazie occidentali, fondate su valori di tolleranza e di inclusione sociale.

A tal fine assume un rilievo preminente, come si è evidenziato in apertura dell'indagine, la concezione di laicità accolta dai vari Stati e la sua differente articolazione in base al contesto sociale di riferimento e alle tradizioni nazionali, nonché alle diverse soluzioni adottate per l'integrazione.

### **13. I principi espressi dalla giurisprudenza sul divieto di indossare simboli religiosi: tra neutralità e pluralismo**

In ambito internazionale, una prima fondamentale pronuncia sui simboli religiosi indossati ed esibiti sul luogo di lavoro si deve alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo del 2013<sup>138</sup>.

La decisione riguardava il divieto imposto dal datore di indossare una collana con un crocifisso sul luogo di lavoro, che, peraltro, rientrava nell'ambito del più generale divieto di indossare "accessori" religiosi, se non previamente approvati

<sup>138</sup> Corte EDU, *Eweida e altri c. Regno Unito*, 27 maggio 2013., sul ricorso proposto da Eweida, cristiana copta praticante contro la società privata *British Airways*,

e ciò al fine di perpetrare una certa immagine “di neutralità aziendale”<sup>139</sup>. Nel valutare la possibile violazione dell’art. 9 CEDU che tutela la libertà di religione, la Corte EDU, ha dovuto compiere un’indagine relativa alla giustificazione e alla proporzionalità delle misure restrittive del diritto in questione, bilanciando, da un lato, il diritto alla religione e, dall’altro, gli altri diritti che hanno determinato l’adozione di misure restrittive del predetto diritto<sup>140</sup>.

Muovendo dal presupposto che una differenza di trattamento debba raggiungere un giusto equilibrio tra la protezione degli interessi datoriali e il rispetto dei diritti e delle libertà dell’individuo, la Corte ha ritenuto astrattamente legittima la finalità perseguita dal datore di lavoro, ancorché, però, la violazione del diritto di cui all’art. 9 CEDU emergeva dalla valutazione della proporzionalità tra mezzi impiegati e scopo perseguito, escludendo invece la violazione dell’art. 14 CEDU sul principio di non discriminazione. La decisione ha assunto particolare rilievo proprio per l’affermazione della legittimità delle c.d. “politiche di neutralità” adottate dal datore di lavoro nell’ambiente di lavoro<sup>141</sup>.

Il tema dell’abbigliamento religioso sul luogo di lavoro, in realtà, si è posto con maggior frequenza all’attenzione di operatori e interpreti, come si accennava, soprattutto in relazione alla possibilità per le lavoratrici di indossare il velo islamico (o *hijab*) sul posto di lavoro<sup>142</sup>.

Percepito da molti come un emblema divisivo, incompatibile sia con il principio di laicità dello Stato, sia con la neutralità che dovrebbe caratterizzare le istituzioni pubbliche, questo simbolo religioso è divenuto l’origine di un contrasto ideologico tra chi lo considera un ostacolo al pieno raggiungimento della parità di genere e chi, invece, reclama la libertà individuale di aderire e dare ossequio ai precetti religiosi, ritenendo che indossare il velo non sia necessariamente espressione di una mentalità patriarcale, che vuole la donna sottomessa per ragioni culturali, ma, piuttosto, la libera scelta di manifestare la propria appartenenza confessionale. Ne è derivato un ampio e complesso dibattito, rispetto al quale gli orientamenti espressi ancora oggi non sono univoci<sup>143</sup>.

Se il pensiero liberale tradizionale include nella libertà religiosa anche il diritto di indossare capi e simboli religiosamente connotati nei luoghi pubblici, non tutti gli Stati però hanno accolto tale orientamento.

<sup>139</sup> La *British Airways*, compagnia privata, aveva imposto una nuova uniforme a tutti i dipendenti a contatto con il pubblico, prevedendo, altresì, tale disposizione, in relazione agli “accessori femminili”.

<sup>140</sup> Sulla base dell’art. 9 CEDU “la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell’ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui”.

<sup>141</sup> Cfr. Corte EDU, *Eweida* e altri c. Regno Unito, 27 maggio 2013, nella quale si afferma che il desiderio di un datore di lavoro di proteggere una certa immagine aziendale è “indubbiamente legittimo”.

<sup>142</sup> Sul tema, R. COSIO, *Il velo islamico. La gerarchia mobile tra libertà religiosa e altri diritti fondamentali*, in *Mass. Giur. Lav.*, n. 3, 2021, 741 ss.

<sup>143</sup> Per un’ampia trattazione s. FERNANDEZ SANCHEZ, *Libertà religiosa e lavoro*, Torino, 2022, 47 ss.

L'esempio più emblematico in Europa è sicuramente quello della Francia, dove la legge di separazione tra Stato e Chiesa del 1905 vieta espressamente l'esposizione di simboli religiosi in luoghi pubblici.

Riguardo al velo islamico, il Governo francese ha assunto una posizione molto restrittiva, votando in favore di un provvedimento, noto come la c.d. "legge anti-velo" (l. 17 marzo 2004, n. 228), che ha imposto, dapprima all'interno delle scuole e, successivamente, in tutti i luoghi pubblici il divieto di indossare simboli o abiti attraverso i quali manifestare un'appartenenza religiosa<sup>144</sup>.

L'esibizione del velo è stata considerata come un atto di propaganda religiosa tendente a interferire con la libertà altrui e, soprattutto, come un simbolo nettamente contrastante con il principio della laicità dello Stato in quanto ritenuto strumento di coercizione e di sottomissione femminile di una società patriarcale.

Nel contesto europeo, invero, è in atto un generale processo volto ad apportare limitazioni sull'uso del velo islamico e atteggiamenti analoghi si registrano anche da parte di altri Stati *extra-europei*.

Una vicenda che ha avuto ampia risonanza a livello internazionale, per esempio, ha riguardato il ricorso da parte di una studentessa musulmana dell'Università di *Istanbul*, che era solita indossare il velo in ossequio ai dettami della propria religione, contro una circolare che aveva vietato alle studentesse che indossavano il velo di partecipare alle attività didattiche<sup>145</sup>.

La Corte Europea aveva ritenuto di non poter ravvisare, nel caso di specie, alcuna violazione del diritto alla libertà religiosa così come garantito dall'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). In Turchia, del resto, la questione relativa all'uso di simboli religiosi al di fuori dei luoghi di culto era già regolata nel senso di vietarne l'esibizione negli spazi pubblici.

Per quanto riguarda invece l'ammissibilità di indossare il velo in ambito lavorativo, in linea generale, si può affermare che il diritto alla libertà religiosa e di coscienza - posto che il velo per le donne musulmane rappresenta non solo un simbolo identitario, ma anche un precetto religioso - si contrappone all'interesse del datore di lavoro di rivendicare un ambiente lavorativo privo di qualsiasi connotazione religiosa, anche al fine di fornire all'esterno un'immagine di assoluta neutralità.

Sul tema dell'abbigliamento religioso sul luogo di lavoro la giurisprudenza italiana, per esempio, ha ravvisato l'esistenza di una discriminazione diretta fondata sulla religione nell'esclusione di una lavoratrice da una selezione del personale per svolgere attività di *hostess*/distributrice di volantini presso una fiera a causa della sua

<sup>144</sup> La circolare applicativa, infatti, precisava che: "ad essere proibiti sono i segni o abiti che inducono chi li indossa ad essere immediatamente riconosciuti per la propria appartenenza religiosa, come il velo islamico, qualunque nome gli si attribuisca, la *kippah* o una croce di dimensioni manifestamente eccessive".

<sup>145</sup> Cfr. Corte EDU, Grande Camera, *Leyla Shain v. Turkey*, 10 novembre 2005, n. 444774. Per un commento critico e una ricostruzione della sentenza, A. BONCOMPAGNI, *Il velo islamico di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo tra laicità e pluralismo*, in *Riv. Stud. Pol., Int.*, JSTOR, n. 293, 1/2007, 101 ss.

decisione di non togliere il velo islamico<sup>146</sup>. Nel caso di specie, la Corte ha escluso che la disparità di trattamento potesse essere giustificata, dal momento che la religione non era un requisito essenziale e determinante della prestazione lavorativa sulla base delle caratteristiche richieste per la partecipazione alla selezione<sup>147</sup>.

Al riguardo, infatti, l'art. 3, comma 3, del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216 prevede che la qualificazione di una certa differenza di trattamento basata su un fattore protetto quale requisito essenziale e determinante della prestazione lavorativa debba emergere "per la natura dell'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata", dovendo dunque trattarsi di una valutazione basata su elementi oggettivi e perciò rilevare solo a questa stregua una eventuale identificazione espressa di un certo requisito quale essenziale e determinante da parte del datore di lavoro. La decisione, però, non ha mancato di sollevare perplessità in relazione alla circostanza che la discriminazione sia stata ricondotta, nel caso di specie, solo a una carente descrizione dei requisiti essenziali e determinanti per svolgere la prestazione, avendo potuto avere, invece, esito diverso se solo il requisito incompatibile con l'indossare il velo ("capelli, lunghi, sciolti e vaporosi") fosse stato indicato espressamente come essenziale e determinante della prestazione.

Riguardo al divieto imposto dal datore di lavoro di indossare il velo islamico all'interno dell'azienda e, dunque, durante lo svolgimento delle mansioni lavorative si è espressa anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea con alcune rilevanti pronunce nelle quali l'adozione di una politica di neutralità aziendale è stata ritenuta ammissibile, facendo rientrare la volontà di un datore di lavoro di dare ai clienti un'immagine neutrale nella libertà d'impresa riconosciuta dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Particolare rilievo in proposito hanno assunto due decisioni determinate da politiche di neutralità aziendale di analogo tenore sul divieto di indossare il velo islamico sul posto di lavoro<sup>148</sup>.

La disciplina a fondamento delle due pronunce si concentra sull'interpretazione dell'art. 4, par. 1, della direttiva 78/2000/CE, che, come si è detto, attribuisce agli Stati membri la possibilità di rendere lecita una disparità di trattamento

<sup>146</sup> Corte App., Milano, 20 maggio 2016, n. 579, in *Riv. It. Dir. Lav.*, II 2016, 821 ss. con nota di M. PERUZZI, *Il prezzo del velo: ragioni di mercato, discriminazione religiosa e quantificazione del danno non patrimoniale*. Si vedano anche E. TARQUINI, *Il velo islamico e i divieti di discriminazione: spunti per alcune riflessioni sull'efficacia protettiva del principio paritario*, in *Labor*, 5/6, 2016, 435 ss. e G. GIORDANI, *Discriminazione religiosa riconosciuta nella mancata assunzione di "hostess" di religione musulmana che indossa il velo ("hijab")*, in *Lav. Prev. oggi*, 2016, 9-10, 549 ss.; nonché A. BOSCATI, *Ideologia nel rapporto di lavoro tra tutela dei diritti dei lavoratori e dell'identità valoriale dell'impresa*, in *Jus online*, 2021, 1, 48 ss.

<sup>147</sup> I requisiti richiesti erano: conoscenza della lingua inglese, altezza, taglia e numero di piede. Ulteriore requisito specificato dall'agenzia committente alla società di selezione del personale era avere "capelli, lunghi, sciolti e vaporosi", ancorché preceduto dall'avverbio "preferibilmente", dunque non ritenuto essenziale e determinante.

<sup>148</sup> Corte Giust. UE, *Samira Achita c. G4S Secure Solutions NV*, 14 marzo 2017, C-157/2015, in *Lav. Giur.*, 5, 2017 e Corte Giust. UE, *Asma Bougnaoui e ADDH c. Micropole SA*, 14 marzo 2017, C-188/2015, in *Lav. Giur.*, 5, 2017.

basata su uno dei fattori protetti dalla direttiva (nei casi di specie, quello religioso), laddove per la stessa natura dell'attività o a causa del contesto in cui essa si svolge, tale fattore costituisca un "requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa".

Al riguardo è bene precisare come tale disposizione che ammette una serie di deroghe al generale principio di non discriminazione debba essere letta in relazione con il par. 23 della citata direttiva, che mira a circoscrivere a casi "strettamente limitati" la deroga al principio generale della parità di trattamento in ambito lavorativo, ponendo in evidenza come la disposizione debba essere letta alla luce di un'un'interpretazione restrittiva<sup>149</sup>.

Tale orientamento si poi consolidato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia che ha sottolineato il carattere derogatorio della disposizione in esame al fine di tutelare la produttività dell'attività lavorativa<sup>150</sup>.

Si tratta sostanzialmente di criteri o caratteristiche che si assumono come necessari per lo svolgimento di una data attività lavorativa e che costituiscono una discriminante per il datore di lavoro, il quale a causa della natura stessa dell'attività lavorativa intenda stabilire che solo determinati lavoratori appartenenti a una data religione, razza o età appaiano affettivamente idonei a rivestire quel ruolo.

La disparità di trattamento derivante dalle esposte motivazioni così può dirsi effettivamente giustificata al ricorso di alcuni presupposti, come quello, in primo luogo, di essere riconducibile a uno dei fattori protetti contemplati all'interno della direttiva 78/2000/CE e, dunque, anche alle opinioni religiose o alle convinzioni personali.

Tali fattori, inoltre, devono costituire requisiti essenziali e determinanti per lo svolgimento delle mansioni lavorative, circostanza che deve essere valutata sulla base di criteri oggettivi e, cioè, tenendo in considerazione l'oggetto della prestazione svolta, il contesto lavorativo e la causa del contratto<sup>151</sup>.

Passando ora a una breve disamina delle due sentenze, si osserva quanto segue. La Corte di Giustizia ha affrontato la vicenda di una donna islamica licenziata a causa del suo rifiuto di togliere il velo durante lo svolgimento della propria attività lavorativa, ancorché non esistesse alcun regolamento interno all'impresa che vietava ai dipendenti di indossare simboli o vestiti religiosi durante l'orario di lavoro, ma alla dipendente l'obbligo di non indossare il velo era stato imposto a

<sup>149</sup> La previsione stabilisce che: "in casi strettamente limitati una disparità di trattamento può essere giustificata quando una caratteristica collegata alla religione o alle convinzioni personali, a un *handicap*, all'età o alle tendenze sessuali costituisce un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, a condizione che la finalità sia legittima e il requisito sia proporzionato".

<sup>150</sup> Sulle criticità interpretative derivanti del lessico usato dal legislatore all'art. 4, par 1, della direttiva, P. CHIECO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1, 2002, 81.

<sup>151</sup> Tale circostanza è stata evidenziata dalla stessa Corte di Giustizia 14 marzo 2017, C-188/15. Per alcune considerazioni, V. PACILLO, *Organizzazioni di tendenza e contratto di lavoro subordinato*, Napoli, 2022, 206.

causa del reclamo di uno dei clienti dell'impresa<sup>152</sup>. Il datore di lavoro, nel caso di specie, non aveva proceduto all'applicazione di una misura di carattere generale e, quindi, indirizzata indistintamente tutti i dipendenti dell'azienda, ma all'adozione di un provvedimento indirizzato alla sola lavoratrice di fede musulmana, limitando così la sua libertà religiosa.

Secondo la Corte di Giustizia, in questo caso, si era venuta a determinare una discriminazione diretta fondata sulla religione, ai sensi dell'art. 2, lett. a) della direttiva 78/2000/CE, non potendosi ragionevolmente sostenere che la volontà di un datore di lavoro di tener conto delle esigenze di neutralità dei clienti di un'impresa - nel caso di specie, del desiderio di un cliente che i servizi non fossero più prestati da una dipendente che indossava un velo islamico - costituisse un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, ai sensi dell'articolo 4, par. 1, della direttiva 2000/78/CE<sup>153</sup>.

Tale requisito, per dirsi correttamente integrato, infatti, richiede che la deroga sia limitata a elementi che presentano caratteri di necessità rispetto allo svolgimento dell'attività lavorativa, circostanza che implica, come si è detto, il rinvio a un requisito oggettivamente dettato "dalla natura o dal contesto in cui l'attività lavorativa in questione viene espletata", non potendo invece essere presa in considerazione la soggettiva volontà del datore di lavoro di tener conto di un desiderio soggettivo dei clienti<sup>154</sup>.

La dipendente, del resto, svolgeva la propria attività presso un cliente che si era rivolto all'impresa, sicché il fatto che il tecnico inviato indossasse o no il velo islamico non poteva avere un significativo impatto sull'immagine della società o sulla qualità del servizio<sup>155</sup>.

È sempre sulla base del ruolo svolto che la Corte di Giustizia è giunta invece a una soluzione opposta nel caso del ricorso in giudizio di un'altra dipendente, che lavorava come *receptionist*, il che le conferiva una peculiare responsabilità a causa del primo approccio visivo del cliente, contribuendo all'immagine esterna dell'azienda<sup>156</sup>.

<sup>152</sup> Corte Giust. UE, *Asma Bougnaoui e ADDH c. Micropole SA*, 14 marzo 2017, C-188/2015, in *Lav. Giur.*, 5, 2017.

<sup>153</sup> Tali argomentazioni hanno indotto la Corte di Giustizia a considerare come discriminatorio il licenziamento subito dalla ricorrente e all'affermazione del principio per cui l'art. 4, par. 1, della direttiva 2000/78/CE dev'essere interpretato nel senso che "la volontà di un datore di lavoro di tener conto del desiderio di un cliente che i servizi di tale datore di lavoro non siano più assicurati da una dipendente che indossa un velo islamico non può essere considerata come un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa". (così, Corte Giust. UE, 14 marzo 2017, C-157/2015, par. 41).

<sup>154</sup> Corte Giust. UE, 14 marzo 2017, C-157/2015, par. 40.

<sup>155</sup> Quanto alla tutela dell'immagine dell'impresa, cfr. Corte Cost., 22 gennaio 1987, n. 17, riguardante una dipendente licenziata da una società di vigilanza perché i clienti non gradivano che fosse una donna a fornire i servizi di guardia giurata.

<sup>156</sup> Corte Giust. UE, *Samira Achita c. G4S Secure Solutions NV*, 14 marzo 2017, C-157/2015, in *Lav. Giur.*, 5, 2017, sul ricorso di una lavoratrice musulmana in Belgio, licenziata per aver rifiutato di osservare un regolamento interno, introdotto in nome di una *policy* aziendale improntata alla neutralità, che vietava a tutti i dipendenti di indossare simboli religiosi durante lo svolgimento dell'attività lavorativa.

Nel caso di specie il diritto di libertà religiosa della dipendente si contrapponeva alla libertà d'impresa del datore e, più precisamente, al suo interesse di fornire ai clienti un'immagine di neutralità.

La presenza di un regolamento interno che vietava “ai dipendenti di indossare sul luogo di lavoro segni visibili delle loro convinzioni politiche, filosofiche o religiose e/o manifestare qualsiasi rituale che ne derivi”<sup>157</sup>, e, dunque, di indossare simboli religiosi durante lo svolgimento dell'attività lavorativa indirizzato indistintamente a tutti i dipendenti dell'azienda, appariva come una misura apparentemente neutrale, che escludeva dunque la sussistenza di una discriminazione diretta conformemente al dettato dell'art. 2, par. 2 della direttiva 78/2000/CE.

La presunta sussistenza di una discriminazione indiretta e cioè di una misura apparentemente neutrale che però può mettere in “una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura [...]” (art. 2, par. 2, lett. b), direttiva 78/2000/CE), si considera esclusa, come si è detto, laddove la misura appaia sorretta da una finalità legittima il cui conseguimento venga perseguito attraverso strumenti “appropriati e necessari”<sup>158</sup>.

In questa ipotesi la dimostrazione dell'esistenza di una discriminazione indiretta è stata risolta dalla Corte di Giustizia attraverso l'applicazione del c.d. “test di proporzionalità”, che consente di pervenire a un bilanciamento degli interessi in conflitto tramite la ricerca di un ragionevole equilibrio tra gli stessi<sup>159</sup>.

Tale giudizio viene sovente impiegato anche in ambito lavorativo, posto che gli interessi del datore e del prestatore ben possono configurarsi come confliggenti, facendo così sorgere la necessità di stabilire quale di questi debba legittimamente prevalere.

Nel caso di specie la Corte è pervenuta all'enunciazione del principio in base al quale, la volontà del datore di lavoro di perseguire una politica di neutralità aziendale può essere considerata una finalità legittima, in quanto si tratta di un interesse rientrante nel diritto di libertà d'impresa sancito all'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a maggior ragione quando il datore di lavoro si limiti a coinvolgere solo i lavoratori che entrano in contatto con i clienti e che, dunque, contribuiscono all'affermazione dell'immagine di neutralità aziendale.

<sup>157</sup> Così, la disposizione del regolamento approvata dal datore di lavoro. Cfr. Corte Giust., 14 marzo 2017, C-157/15.

<sup>158</sup> Art. 2, par. 2, lett i), direttiva 78/2000/CE.

<sup>159</sup> Il giudizio di proporzionalità si sostanzia nella verifica della legittimità dello scopo perseguito; che l'obiettivo prefissato venga perseguito attraverso il minor sacrificio possibile degli altri diritti costituzionalmente garantiti e infine della “proporzionalità in senso stretto” nell'ambito della quale si devono soppesare i benefici che derivano dall'obiettivo perseguito, con il sacrificio che esso comporta per gli altri diritti. Cfr. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Doc. Conv. Sen.*, 2013, 1, 5 ss.

Nell'individuazione dell'interesse prevalente tra il diritto di libertà di impresa e quello alla libertà religiosa, pertanto, la Corte, facendo ricorso al criterio di proporzionalità, ha ritenuto di sacrificare il secondo, stante la legittimità della finalità perseguita dal datore di lavoro, rimettendo, al contempo però al giudice del rinvio il compito di valutare, sulla base del criterio della necessità, la praticabilità di una soluzione alternativa al licenziamento, come l'adibizione a mansioni che non implicassero un contatto visivo con i clienti<sup>160</sup>.

I casi esaminati, invero, pongono in evidenza come l'esistenza di un regolamento interno all'azienda assuma rilevanza ai fini della qualificazione della disparità di trattamento subita dal dipendente in termini di discriminazione diretta o indiretta, una distinzione che, peraltro, riverbera inevitabilmente i propri effetti anche sulla risoluzione della controversia. In caso di discriminazione diretta, infatti, l'ammissibilità dell'eventuale deroga al principio di non discriminazione viene valutata sulla base di un'analisi oggettiva che tiene conto della natura della prestazione lavorativa, nel caso della discriminazione indiretta, invece, la metodologia più indicata per la risoluzione del conflitto è data dal ricorso al giudizio di proporzionalità.

Il datore di lavoro, a determinate condizioni, può dunque rivendicare il proprio interesse ad attuare un regime aziendale di neutralità religiosa e ideologica, che sarà considerato legittimo anche laddove comporti una discriminazione indiretta.

#### **14. (segue): la ricerca dell'elemento giustificativo al regime di neutralità ideologica e la sua estensione all'ambiente di lavoro pubblico**

Il tema relativo alla rivendicazione da parte del datore di lavoro di un regime di neutralità ideologica e religiosa, anche successivamente, è tornato all'attenzione della Corte di Giustizia. Si è trattato di questioni analoghe oggetto poi di due cause riunite<sup>161</sup>. Un caso traeva origine dalla vicenda di una maestra d'asilo, sottoposta a procedimento disciplinare per aver rifiutato di non indossare il velo islamico ponendo così in essere una condotta contraria a un ordine di servizio del datore di lavoro che ne aveva vietato l'utilizzo sul luogo di lavoro<sup>162</sup>.

**160** La Corte afferma che: "Nel caso di specie, per quanto riguarda il rifiuto da parte di una lavoratrice, quale la sig.ra Achbita, di rinunciare ad indossare il velo islamico nello svolgimento delle proprie attività professionali a contatto con i clienti della G4S, spetta al giudice del rinvio verificare se, tenendo conto dei vincoli inerenti all'impresa, e senza che quest'ultima dovesse sostenere un onere aggiuntivo, sarebbe stato possibile per la G4S, di fronte a siffatto rifiuto, proporle un posto di lavoro che non comportasse un contatto visivo con tali clienti, invece di procedere al suo licenziamento. Spetta al giudice del rinvio, alla luce di tutti gli elementi del fascicolo, tenere conto degli interessi in gioco e limitare allo stretto necessario le restrizioni alle libertà in questione".

**161** Corte Giust. UE, *IX c WABE e V e MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 luglio 2021, C-804/18 e C-341/19.

**162** Si tratta del "caso Wabe", v. Corte Giust. UE, *IX c WABE e V e MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 luglio 2021, C-804/18.

La Corte, perciò, era stata chiamata a stabilire se l'ordine di servizio del datore di lavoro di non indossare il velo, pur con la dichiarata finalità di garantire il principio di neutralità ideologica del personale operante in ambito pedagogico, fosse tale da integrare una forma di discriminazione e se un'eventuale disparità di trattamento potesse dirsi giustificata e rientrare quindi nel regime derogatorio contemplato dalla direttiva proprio in virtù dell'obiettivo di neutralità perseguito dal datore di lavoro.

Nell'altro caso, invece, era venuta in rilievo la vicenda di una consulente di vendita, anch'essa di fede musulmana, sospesa dal servizio per aver rifiutato a più riprese di osservare una direttiva interna sul codice di abbigliamento aziendale che vietava sul luogo di lavoro l'uso di "segni vistosi e di grandi dimensioni di natura religiosa, politica o filosofica"<sup>163</sup>.

Alla Corte era stato chiesto se l'obiettivo del datore di lavoro di offrire dell'azienda un'immagine di neutralità, in quanto rientrante nel diritto di libertà d'impresa, potesse essere raggiunto solo attraverso un divieto assoluto che include qualsiasi manifestazione religiosa visibile o se un divieto limitato a segni evidenti e significativi fosse di per sé sufficiente e, inoltre, se, ai fini della valutazione dell'appropriatezza dei mezzi impiegati per il raggiungimento di tale obiettivo, potesse essere effettuata una ponderazione degli interessi confliggenti, quali il diritto di libertà d'impresa e il diritto di libertà religiosa e di coscienza, prendendo in considerazione le norme a tutela della libertà religiosa come più favorevoli nella valutazione della sussistenza dell'elemento giustificativo della disparità di trattamento.

Dirimente ai fini di entrambe le decisioni adottate dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea è stata l'analisi della modalità con cui le pratiche aziendali erano state adottate.

In entrambi i casi esaminati era emerso che i datori di lavoro avevano adottato politiche di neutralità generalizzate, sicché la Corte di giustizia ha escluso la sussistenza di una discriminazione diretta. Ciò, in particolare, sull'assunto che si trattava di regole applicabili indistintamente a tutti i dipendenti, che non costituivano alcuna disparità diretta di trattamento, riguardando qualsiasi segno di convinzioni politiche, filosofiche o religiose, senza distinzione alcuna<sup>164</sup>.

Con una soluzione che in realtà non si discosta in modo significativo dai propri precedenti giurisprudenziali, così, è stato ribadito il principio che l'adozione di un regolamento aziendale indistintamente rivolto a tutti dipendenti non integra una forma di discriminazione diretta, ritenendo non rilevante la circostanza che per alcuni dipendenti l'uso di capi d'abbigliamento o simboli religiosamente

<sup>163</sup> Si tratta del "caso MJ", v. Corte Giust. UE, *IX c WABE e V e MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 luglio 2021, C-341/19.

<sup>164</sup> Cfr. le cause riunite Corte Giust., UE, *IX c WABE e V e MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 luglio 2021, C-804/18 e C-341/19, par. 55.

orientati non rappresentasse una mera estrinsecazione della propria appartenenza confessionale, bensì il rispetto di un precetto religioso.

Nella valutazione circa la sussistenza di una discriminazione indiretta, invece, l'argomentazione dei giudici si è concentrata sulla possibilità che il diverso trattamento fosse giustificato da una finalità legittima e perseguita con l'utilizzo di mezzi appropriati e necessari.

La volontà di mostrare nei rapporti con i clienti una neutralità anche di natura religiosa è stata considerata in sé una finalità legittima, rientrando nell'ambito dell'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che tutela la libertà di impresa.

Il perseguimento di un indirizzo di neutralità religiosa, sia pure giustificato da una finalità legittima, ad avviso dei giudici, tuttavia, è stato ritenuto insufficiente di per sé a rendere ammissibile una disparità di trattamento basata su uno dei fattori protetti dalla direttiva, disparità che, invece, avrebbe dovuto essere sorretta da esigenze reali, ovvero dalla necessità di perseguire un obiettivo avente carattere di oggettiva necessità, non potendo trattarsi invece di un mero desiderio soggettivo del datore di lavoro.

In tal caso, perciò, sarebbe stato il datore di lavoro a dover provare che in assenza di una politica di neutralità aziendale si sarebbero determinate conseguenze pregiudizievoli e oggettivamente lesive del suo diritto di libertà d'impresa, potendo tener conto, al fine di accertare l'esistenza di una giustificazione oggettiva e, pertanto, di un'esigenza reale del datore di lavoro, dei diritti e delle legittime aspettative dei clienti o degli utenti, nonché delle conseguenze sfavorevoli che sarebbero derivate in assenza di tale politica<sup>165</sup>.

La Corte ha ritenuto che il requisito dell'utilizzo di mezzi appropriati, era stato rispettato alla luce dell'applicabilità a tutti i lavoratori indistintamente e in relazione a ogni simbolo, così come quello della necessarietà dei mezzi, trattandosi di politiche che impedivano di indossare simboli soltanto ai lavoratori a contatto con i clienti.

Quanto invece alla disparità di trattamento, data dall'imposizione di un divieto circoscritto esclusivamente a simboli religiosi eccessivamente evidenti, la Corte ha chiarito che un indirizzo di neutralità aziendale può essere efficacemente perseguito solo proibendo qualsiasi tipo di manifestazione religiosa, prescindendo dalla dimensione del simbolo, giacché anche un simbolo di discrete dimensioni sarebbe idoneo a ostacolare la piena attuazione di una politica di neutralità religiosa.

Va ad aggiungersi a quelle sui simboli religiosi nei luoghi di lavoro confermandone l'indirizzo, infine, una pronuncia più recente della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che presenta però una novità rilevante e cioè che, per la

<sup>165</sup> Corte Giust., UE, *IX c WABE e V e MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 luglio 2021, C-804/18 e C-341/19, par. 64, 65, 70.

prima volta, il principio è stato riferito a un servizio pubblico. Si tratta, infatti, di una misura adottata da un'amministrazione pubblica e non da un datore di lavoro privato, ambito al quale fanno riferimento, come si è detto, invece le sentenze precedentemente esaminate<sup>166</sup>.

La vicenda era nata dalla richiesta di una lavoratrice impiegata presso un Comune belga di indossare il velo sul posto di lavoro, che, peraltro, occupava in qualità di responsabile dell'ufficio e, dunque, senza alcun contatto diretto con gli utenti del servizio pubblico (*back office*). La Giunta comunale aveva respinto la richiesta vietandole di indossare qualunque segno che potesse rivelarne la confessione religiosa, per introdurre successivamente un obbligo di "neutralità esclusiva" nel regolamento interno, da intendersi come divieto per tutti i dipendenti di indossare, all'interno del luogo di lavoro, qualsiasi segno visibile idoneo a rivelare convinzioni personali, a prescindere dall'essere oppure no a contatto diretto con il pubblico nell'esercizio delle proprie funzioni.

Con questa decisione la Corte di Giustizia dell'Unione europea è tornata nuovamente a escludere l'ipotesi di discriminazione diretta, anche ove il divieto impartito dal datore di lavoro, nel caso di specie un'amministrazione pubblica, di indossare durante lo svolgimento del rapporto di lavoro segni idonei a rilevare la propria appartenenza religiosa sia indirizzato indistintamente a tutto il personale e non solo ai dipendenti di una determinata religione e a ribadire altresì che la discriminazione indiretta, invece, richiede che, nonostante il divieto sia diretto a tutti i dipendenti, sia comunque idoneo a comportare un particolare svantaggio per le persone che aderiscono ad una determinata religione, ma che, anche ove risulti accertata una simile disparità di trattamento, essa non costituisce neanche una discriminazione indiretta "qualora sia oggettivamente giustificata da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari"<sup>167</sup>.

La Corte di Giustizia ha chiarito altresì che l'art. 2, par. 2, lett. b), della direttiva 2000/78/CE deve essere interpretato nel senso che consente anche a una pubblica amministrazione di vietare in modo generale e indiscriminato ai membri del personale di indossare simboli religiosi visibili con lo scopo di istituire un ambiente lavorativo totalmente neutro, a condizione che la norma che impone il divieto sia idonea, necessaria e proporzionata tenuto conto dei diversi interessi in gioco.

La Corte di Giustizia ha affermato che a ciascuno Stato membro "deve essere riconosciuto un margine di discrezionalità nella concezione della neutralità del servizio pubblico che esso intende promuovere sul luogo di lavoro" e che, pertanto, "la politica di "neutralità esclusiva" che una pubblica amministrazione

<sup>166</sup> Corte Giust., UE, 28 novembre 2023, C-148/22.

<sup>167</sup> Corte Giust., UE, 28 novembre 2023, C-148/22.

intende imporre ai suoi dipendenti al fine di instaurare al suo interno un ambiente amministrativo totalmente neutro, può essere considerata “oggettivamente giustificata da una finalità legittima” (par. 33). Così come potrebbe esserlo la scelta di un’altra amministrazione di adottare una politica diversa, così lasciando ogni Stato membro e ogni singola amministrazione liberi di decidere se applicare o no divieti di indossare simboli religiosi all’interno dell’ambiente lavorativo a seconda della concezione di neutralità che intendano adottare.

Con il riconoscimento del diritto alla libertà d’impresa garantito dall’art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (Carta di Nizza) e, a livello nazionale, dall’art. 41 Cost., la pretesa di neutralità, pertanto, è riconosciuta un obiettivo legittimo se avanzata tanto da datori di lavoro privati, quanto da amministrazioni ed enti pubblici.

L’interpretazione estensiva nell’applicazione di tale garanzia si pone nella prospettiva di volere includere la volontà di ogni datore di lavoro, sia esso pubblico o privato, di dare all’esterno un’immagine di neutralità e rappresenta un momento di raccordo tra il principio di laicità che spetta allo Stato in tutte le sue articolazioni e le politiche di neutralità.

L’assunto aprioristico di un concetto di neutralità rispetto alla dimensione religiosa nell’ambito dei rapporti di lavoro, tuttavia, solleva un interrogativo di fondo. Riconoscere il diritto alla neutralità intesa quale divieto di mostrare differenze tra i dipendenti riguardo alla loro fede potrebbe aprire la strada al riconoscimento di un diritto alla neutralità del datore di lavoro anche in presenza di altri fattori a rischio di discriminazione, come l’origine etnica, l’orientamento sessuale, la disabilità o l’età, per i quali non pare ammissibile alcuna giustificazione, che, invece, a certe condizioni è ammessa con riferimento alla religione.

## 15. Il diritto all’obiezione di coscienza per motivi religiosi nel rapporto di lavoro

Dalla libertà religiosa, come si è detto, derivano una serie di facoltà, tra cui quella di osservare o, invece, disattendere le regole dettate da una determinata fede religiosa, giacché ciò rappresenta una tipica manifestazione della libertà di coscienza, garantita dal nostro ordinamento che trova come unico limite le leggi penali e il rispetto delle libertà altrui. Nella sua moderna concezione la coscienza può dirsi consapevolezza di sé e della propria identità e interiorità. La nozione, però, deriva da una stratificazione storica che include varie accezioni entrate a far parte del termine nel corso di approfondimenti che si sono succedute nel tempo<sup>168</sup>.

<sup>168</sup> In epoca romana, Cicerone invoca il “morso della coscienza che trattiene dal fare il male” (così, CICERONE, *Tuscolane Disputationes*, IV, XX, 45). Con il Cristianesimo la coscienza ha la funzione di guidare la volontà dell’uomo verso il bene e di orientarne il giudizio. Secondo l’interpretazione della Chiesa cattolica la coscienza

La libertà di coscienza si presenta come un bene costituzionalmente rilevante e tutelato, ma, in casi particolari tassativamente previsti, incontra una garanzia particolarmente incisiva nella possibilità di contravvenire al rispetto di imposizioni per quei soggetti che, a causa dell'osservanza delle stesse, si troverebbero costretti a trasgredire a un precetto religioso o a un proprio principio morale. Tale deroga integra il c.d. "diritto di obiezione di coscienza", vale a dire, il diritto della persona di comportarsi conformemente ai dettami della propria interiorità, in coerenza con il risultato del proprio sistema personale di pensiero e di valori, dunque anche religiosi, derivandone il rifiuto di una regola considerata ingiusta<sup>169</sup>. La Corte costituzionale ha riconosciuto l'obiezione di coscienza come una garanzia di portata generale tutelata dalla Costituzione, in quanto fondata sugli artt. 2, 19 e 21 Cost., che può essere esercitata, oltre che nei confronti dei pubblici poteri, anche nei riguardi del datore di lavoro, sia esso pubblico o privato, e, dunque, rispetto alle imposizioni di costui<sup>170</sup>.

Il rifiuto del lavoratore di adempiere alle proprie mansioni a causa del contrasto delle stesse con i precetti impartiti dalla propria religione o dalle proprie convinzioni ideologiche, così, ben può essere qualificato come esercizio da parte del prestatore del suo diritto di obiezione di interiorità.

In questa situazione il lavoratore si trova nell'ambito di un conflitto che gli impone di scegliere se adempiere a un ordine datoriale oppure ad un dettame della propria coscienza. Affinché tale rifiuto possa essere legittimamente collocato nell'alveo dell'obiezione di coscienza, però, si ritiene necessario che sussistano alcuni requisiti e, precisamente, l'individualità, che implica l'esistenza di un conflitto interno alla coscienza del singolo; la personalità, sicché il contrasto interiore non può comportare la pretesa che terzi si adeguino ai propri convincimenti, e, infine, una condotta di tipo omissivo rispetto all'imposizione di un dovere. Sull'individuazione dei presupposti necessari per l'esercizio di tale diritto la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che deve trattarsi di una convinzione seria e coerente tale da produrre nell'obietto un conflitto insuperabile<sup>171</sup>.

Possono farsi rientrare nell'obiezione di coscienza, perciò, fattispecie diverse, come, per esempio, il rifiuto di lavorare durante un giorno festivo per la propria

morale deve essere correttamente educata, attraverso la parola di Dio. Sull'evoluzione della nozione di coscienza, v. M. SAPORITI, *La coscienza disubbidiente*, Milano, 2014.

**169** P. MONETA, *Obiezione di coscienza (profili pratici)*, in *Enc. giur., Treccani*, 1988, 1 ss.; F.C. PALAZZO, *Obiezione di coscienza*, in *Enc. dir.*, XXIX, 1979, 543 ss.; A. PUGIOTTO, *Obiezione di coscienza nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, X, 1992, 240 ss.; B. RANDAZZO, *Obiezione di coscienza (diritto costituzionale)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 3869 ss.; D. PARIS, *L'obiezione di coscienza. Studio sull'ammissibilità di un'eccezione dal servizio militare alla bioetica*, Bagno a Ripoli, 2011; C.A. VIANO, *La coscienza: voci e mistificazioni*, in P. BORSELLINO - L. FORNI - S. SALARDI (a cura di), *Obiezione di coscienza. Prospettive a confronto*, in *Not. Pol.*, 101, 2011; F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Napoli, 2014.

**170** Corte Cost., 19 dicembre 1991, n. 467, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

**171** CEDU, 7 luglio 2011, ricorso 37452/02.

confessione religiosa o, più in generale, il rifiuto di svolgere determinate mansioni contrarie alle proprie convinzioni.

All'interno del nostro ordinamento il diritto di obiezione di coscienza per motivi religiosi è stato riconosciuto espressamente ai lavoratori appartenenti a determinate categorie, in particolare, agli operatori in ambito sanitario, per i quali è possibile individuare alcune ipotesi espressamente previste dalla legge.

L'obiezione di coscienza, così, per legge può essere sollevata in materia di interruzione volontaria di gravidanza (l. 22 maggio 1978, n. 194) e di procreazione medicalmente assistita (l. 19 febbraio 2004, n. 40). Un'altra materia nell'ambito della quale viene in rilievo tale diritto è anche quella della sperimentazione animale, in virtù del riconoscimento operato dalla l. 12 ottobre 1993, n. 413.

A tali questioni, si è aggiunto, da ultimo, anche il dibattito riguardante la mancata previsione di una clausola di coscienza in materia di consenso informato nella l. 22 dicembre 2017, n. 219, nota come legge sulle c.d. "Disposizioni anticipate di trattamento" (D.A.T.), che ha aperto all'ammissibilità nel nostro Paese del suicidio medicalmente assistito, tant'è che, laddove il personale sanitario violi le disposizioni di fine vita di un soggetto appellandosi alla propria coscienza, potrà in essere una condotta antigiuridica.

Accanto alle ipotesi legali di obiezione di coscienza, poi, possono essere individuate le c.d. "obiezioni di coscienza *sine lege*".

Esistono, così, per esempio, soggetti appartenenti a determinati ordini professionali per i quali è previsto un codice deontologico che può contenere una clausola di coscienza volta a preservare i principi di "scienza e coscienza" del singolo<sup>172</sup>. Ciò conferma la potenziale capacità espansiva dell'istituto, ancorché per queste ipotesi si debba porre particolare cautela nel vagliarne il possibile riconoscimento. Sulla circostanza che il diritto all'obiezione di coscienza possa sussistere nei soli casi riconosciuti dall'ordinamento e, dunque, per quelli espressamente previsti da una disposizione di legge, tuttavia, in dottrina il consenso non può dirsi unanime<sup>173</sup>. Sembra preferibile ritenere che l'obiezione di coscienza possa consentire ad alcune categorie di lavoratori di rifiutare una certa prestazione nei casi in cui ciò sia previsto espressamente dalla legge, potendo includere però anche ambiti specifici ulteriori in cui, per esempio, la contrattazione collettiva possa prevedere la possibilità per il lavoratore di astenersi dal lavoro, escludendo, in ogni caso, però, il riconoscimento dell'obiezione di coscienza in via generalizzata.

172 A titolo esemplificativo, si pensi all'art. 22 del Codice di deontologia medica, secondo il quale "Il medico può rifiutare la propria opera professionale quando vengano richieste prestazioni in contrasto con la propria coscienza o con i propri convincimenti tecnico-scientifici, a meno che il rifiuto non sia di grave e immediato nocumento per la salute della persona, fornendo comunque ogni utile informazione e chiarimento per consentire la fruizione della prestazione".

173 Di questo avviso, tra gli altri, M. AIMO, *Privacy, libertà di espressione e rapporto di lavoro*, Napoli 2003, 174 ss.; S. FERNANDEZ SANCHEZ, *Libertà religiosa e lavoro*, cit., 83.

## 16. L'obiezione di coscienza del personale sanitario

Una materia nella quale la legge riconosce il diritto di esercitare l'obiezione di coscienza è quella relativa all'interruzione volontaria di gravidanza, disciplinata dalla l. 22 maggio 1978, n. 194.

Oltre a regolare in modo puntuale tutti gli aspetti che concernono le tempistiche e le modalità della procedura, il provvedimento legislativo citato sancisce specificatamente il diritto all'obiezione di coscienza del personale sanitario, disponendo che coloro che operano in tale ambito non sono tenuti a prendere parte all'intervento ove sollevino l'obiezione tramite previa dichiarazione (art. 9).

L'esonero è limitato alle sole attività strettamente necessarie a determinare l'interruzione di gravidanza e, dunque, non si estende all'assistenza antecedente e conseguente all'intervento, né l'obiezione può essere sollevata quando l'intervento si renda indispensabile per salvare la donna in imminente pericolo di vita.

Ai professionisti operanti in ambito sanitario viene dunque pienamente attribuito, rispetto alla pratica dell'aborto, il diritto di rifiutarsi di eseguire interventi che si pongono in contrasto con i propri convincimenti etici o religiosi.

Il riconoscimento legale, però, negli ultimi anni ha determinato un notevole incremento del numero dei medici obiettori ed è infatti divenuto sempre più frequente il fenomeno delle c.d. "obiezioni di struttura", tanto da mettere a repentaglio il raggiungimento della finalità perseguita dalla legge 22 maggio 1978, n. 194<sup>174</sup>.

Al riconoscimento del diritto, poi, si collega anche la questione relativa alla diffusione del fenomeno delle c.d. "obiezioni di comodo", dovuto essenzialmente alla mancanza di una previsione che individui una prestazione sostituiva per quanti si avvalgano dell'obiezione di coscienza.

Chi non si dichiara obietto, infatti, si trova a dover dedicare gran parte dell'attività lavorativa allo svolgimento di interruzioni di gravidanza a causa dell'esiguo numero di medici non obiettori, mentre chi si dichiara obietto, in quanto esonerato dall'incarico, senza che tale scelta determini la sua collocazione a mansioni sostitutive, può dedicarsi ad attività meno gravose anche sotto il profilo emotivo.

Una soluzione che è stata prospettata è quella di prevedere concorsi riservati a medici non obiettori che, però, non tiene conto che proprio l'art. 9 della l. 22 maggio 1978, n. 194 garantisce al personale sanitario il diritto di presentare la dichiarazione di obiezione in qualsiasi momento del rapporto di lavoro.

L'obiezione di coscienza del personale sanitario coinvolto nelle pratiche abortive, peraltro, è stata oggetto di una pronuncia di fondamentale rilevanza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che, per la prima volta, sovvertendo i precedenti

<sup>174</sup> A causa dell'assenza di medici non obiettori, il 5% delle interruzioni di gravidanza sono eseguite in una regione diversa da quella di residenza, tant'è che il Consiglio d'Europa ha osservato come nel nostro Paese abortire sia difficile.

giurisprudenziali sul tema, è giunta ad affermare che il rifiuto da parte di un lavoratore operante in ambito sanitario di partecipare a interventi di interruzione di gravidanza rientra nel concetto di manifestazione religiosa, in quanto incide su diritti di terze persone e cioè quelli relativi alla salute psico-fisica delle donne che scelgono di ricorrere all'aborto e, pertanto, è garantito dall'art. 9 della Convenzione<sup>175</sup>.

Nella stessa pronuncia si è affermato come il diritto di sollevare obiezione di coscienza sia espressione del più ampio diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione, e, come tale, riconducibile al novero dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti e tutelati a livello nazionale e internazionale. A volte, tuttavia, è possibile e anzi opportuno, nonché previsto anche dalla CEDU, che il legislatore proceda a un bilanciamento con altri diritti di particolare rilevanza, godendo, in questo giudizio, di un ampio grado di discrezionalità.

La Corte europea ha chiarito altresì, però, che non può configurarsi un obbligo generale in capo ai vari Stati di riconoscere il diritto di obiezione di coscienza del personale sanitario, trattandosi di una questione pienamente rientrante nel margine di apprezzamento. È possibile, perciò, che il diritto specifico del personale sanitario di dichiararsi obiettore di coscienza e, dunque, di astenersi dal praticare o assistere interventi di interruzione volontaria della gravidanza, all'esito del menzionato bilanciamento, risulti soccombente rispetto al diritto alla salute delle donne che richiedono tale intervento.

Sviluppi più recenti in campo medico-scientifico, peraltro, hanno condotto all'introduzione di nuove tecniche abortive alternative all'intervento chirurgico, in particolare di quella basata sulla somministrazione della pillola RU486, con inevitabili ricadute in materia di obiezione di coscienza.

La questione più controversa è quella che verte sull'interpretazione del 3° comma dell'art. 9 della l. 22 maggio 1978, n. 194, che esonera il personale sanitario (ed esercente le attività ausiliarie) obiettore dal compimento delle procedure e delle attività specificamente e necessariamente dirette a determinare l'interruzione della gravidanza, ma non "dall'assistenza antecedente e conseguente all'intervento", dal momento che la predetta pratica abortiva non comporta un intervento diretto del medico.

La Corte di Cassazione, sulla base della disciplina contenuta nella citata previsione legale, ha escluso la possibilità di avvalersi del diritto di obiezione di coscienza

175 CEDU, 11 febbraio 2020, n. 62309/17, nel caso *Grimmark v. Sweden e Steen*. Il caso trae origine dalla vicenda di due infermiere che a causa della loro indisponibilità a effettuare pratiche abortive per convinimenti religiosi, si erano viste negare più volte la possibilità di ottenere un impiego come ostetriche, in violazione, a parer loro, del diritto di libertà di coscienza e di religione riconosciuto all'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Per alcune considerazioni A. STRIGINI, *L'obiezione di coscienza del personale sanitario, Interruzione volontaria della gravidanza: Italia e Svezia a confronto*, in *Dir. Pen. Uomo*, n. 10, 2020, 1 ss. Tra i precedenti, cfr CEDU, 2 ottobre 2001, n. 49853/99, nella quale la Corte aveva ritenuto che il rifiuto del farmacista di vendere contraccettivi d'emergenza non rientrasse nell'ambito della libertà di manifestazione religiosa.

in tutte le fasi conseguenti alla prescrizione e alla somministrazione del farmaco, trattandosi di attività assistenziali successive all'interruzione di gravidanza<sup>176</sup>.

Con riferimento alla nuova tecnica abortiva, così, è stata messa in discussione la sussistenza stessa del nesso di causalità tra condotta del medico e interruzione della gravidanza, posto che in tal caso l'apporto materiale del medico è di fatto limitato alla sola prescrizione del farmaco e all'assistenza prestata alla paziente durante lo svolgimento della procedura, trattandosi, in questo caso, di condotte indirette.

Muovendo dal presupposto che l'obiezione di coscienza può essere invocata solo rispetto alle attività necessarie e determinanti ai fini dell'intervento abortivo e non rispetto a successive attività di carattere assistenziale, la Corte ha stabilito altresì che la previsione per cui l'obiettore è tenuto a garantire ogni volta la prestazione sanitaria quando è "indispensabile per salvare la vita della donna in imminente pericolo di vita" si applica solo quando questa si renda necessaria durante l'intervento abortivo e non nelle fasi precedenti e successive all'intervento, nelle quali la clausola di coscienza non è invocabile.

Nuovamente investita della questione, poi, la Suprema Corte ha ritenuto corretta la valutazione in termini di inadempimento della condotta del medico di guardia obiettore, di fatto venuto meno ai suoi obblighi lavorativi, considerato che, in una situazione così delicata, non poteva limitarsi a chiamare un altro medico non in servizio in quanto era "suo dovere farsi carico dal punto di vista medico della situazione"<sup>177</sup>.

La Corte di Cassazione ha ritenuto che, nel caso di specie, il comportamento del medico non potesse essere considerato del tutto incongruo rispetto ai suoi obblighi professionali, atteso che si era prontamente attivato per chiamare il medico di fiducia della paziente, che aveva poi seguito positivamente il caso. Oltre all'obiezione di coscienza riguardante le pratiche abortive, una ulteriore ipotesi di obiezione in ambito sanitario espressamente riconosciuta dalla legge è quella in materia di c.d. "Procreazione Medicalmente Assistita" (P.M.A.), contenuta nella l. 19 febbraio 2004, n. 40 e, precisamente, all'art. 16 che dispone che il "personale sanitario ed esercente le attività sanitarie ausiliarie non è tenuto a prendere parte alle procedure per l'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita disciplinate dalla presente legge quando sollevi obiezione di coscienza con preventiva dichiarazione".

176 Cfr. Cass., 13 maggio 2021, n. 18901, che ha condannato una guardia medica a un anno di reclusione per il reato di cui all'art. 328 c.p. per essersi rifiutata, per motivi di coscienza, di assistere una paziente già sottoposta a un intervento di interruzione della gravidanza mediante somministrazione farmacologica, respingendo la richiesta avanzata della difesa secondo la quale la guardia medica non sarebbe intervenuta perché la paziente non sarebbe stata in pericolo di vita.

177 Cass., 12 giugno 2023, n. 16551, che ha accolto il ricorso di un medico obiettore licenziato per essersi rifiutato di soccorrere una paziente in procinto di portare a termine un aborto farmacologico, limitandosi a chiamare il medico di fiducia della stessa appartenente al medesimo reparto, ma in quel momento non in servizio. La paziente non aveva subito alcun danno fisico, ma solo disagi, stante il tempestivo intervento del suo medico di fiducia, e senza discredito per l'azienda poiché la vicenda non aveva avuto risonanza all'esterno, ma la sua conoscenza era rimasta limitata alle sole persone strettamente coinvolte.

Anche in questo caso l'esonero è limitato alle sole attività necessariamente dirette alla realizzazione dell'intervento e non a quelle assistenziali precedenti o successive allo stesso.

Tale ipotesi ha suscitato non pochi dubbi e perplessità, giacché la stessa si inserisce in una materia differente rispetto a quella sull'interruzione volontaria di gravidanza. Nel caso delle pratiche abortive il bilanciamento degli interessi coinvolti, infatti, può portare il medico obiettore a ritenere prevalente il diritto alla vita del nascituro rispetto a quello della salute psico-fisico della donna.

I valori che conducono il medico a optare per una scelta nella valutazione dei predetti interessi in materia di procreazione medicalmente assistita sono valori di indubbia matrice religiosa. È noto, infatti, che la Chiesa Cattolica si oppone drasticamente alle pratiche della procreazione medicalmente assistita, ritenute immorali in quanto dissociano l'atto della procreazione, determinando un dominio della tecnica sull'origine e sul destino della persona umana.

Per il medico obiettore il valore preminente è quello della "dignità della procreazione", sicché egli, in sostanza, difende il concepimento naturale, confermando con la propria condotta il disvalore morale della scelta di "modalità artificiali di riproduzione"<sup>178</sup>.

La questione di fondo rispetto al tema, però, è se tali posizioni siano idonee a trovare allocazione nel nostro ordinamento e se la procreazione medicalmente assistita abbia pari dignità rispetto a quella ordinaria.

Nel quadro delineato si inserisce infine la problematica relativa alla mancanza di una clausola espressa di coscienza nella l. 22 dicembre 2017, n. 219, nota come legge sulle c.d. "Disposizioni anticipate di trattamento" (D.A.T.), che ha introdotto per la prima volta nel nostro Paese una disciplina in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate riguardo al fine vita.

Il provvedimento legislativo ha introdotto una serie di meccanismi volti ad accrescere l'incidenza della volontà del paziente nella scelta delle future scelte terapeutiche, configurando un'assoluta novità per il nostro ordinamento che risultava tra i pochi Stati europei a non aver ancora disposto in merito.

Uno dei profili più problematici è quello relativo alla riconducibilità dei trattamenti di alimentazione artificiale nell'alveo di quelli su cui il paziente può anticipatamente manifestare la propria volontà, questione che incide, sia pure indirettamente, sul complesso e dibattuto tema dell'eutanasia. La mancata previsione legislativa di una clausola di coscienza in favore del personale sanitario non ha mancato di suscitare opinioni contrastanti, considerato che la legge attribuisce il diritto di rifiutare o interrompere qualsiasi trattamento sanitario, anche laddove lo stesso sia necessario alla propria sopravvivenza e l'osservanza da parte del personale sanitario delle disposizioni fornite del paziente possa provocarne di fatto anche la morte.

<sup>178</sup> Così, M. SAPORITI, *La coscienza disubbidiente*, cit., 161.

Si tratta però di una scelta legittima, atteso che non esiste una garanzia costituzionale dell'obiezione di coscienza e dunque il dovere per il legislatore di prevedere un'apposita clausola ogni qual volta il personale sanitario si trovi a dover fare i conti con temi particolarmente sensibili sul piano etico e religioso.

Nel silenzio della legge, su questa delicata e complessa materia il diritto all'obiezione di coscienza del personale sanitario potrebbe ritenersi riconosciuto in modo implicito dalla stessa l. 22 dicembre 2017, n. 219, che all'art. 1, comma 6, dispone che: “[...] il paziente non può esigere trattamenti sanitari contrari a norme di legge, alla deontologia professionale o alle buone pratiche clinico-assistenziali; a fronte di tali richieste, il medico non ha obblighi professionali”, così attribuendo al medico la facoltà di disattendere le disposizioni del paziente, posto che il Codice di deontologia medica all'art. 17 dispone che: “il medico, anche su richiesta del malato, non deve effettuare né favorire trattamenti finalizzati a provocarne la morte”.

Il riconoscimento dell'obiezione di coscienza del medico a fronte della richiesta del paziente di ricorrere all'aiuto al suicidio medicalmente assistito, è una questione che offre interessanti spunti di riflessione. Al riguardo, la Corte costituzionale si è pronunciata nel senso dell'incostituzionalità della norma che sanziona l'aiuto al suicidio sulla base del presupposto che questa finirebbe per apportare un'ingiustificata limitazione della libertà di autodeterminazione del paziente rispetto alla scelta delle terapie azionabili, comprese quelle aventi lo scopo di “liberarlo dalle sofferenze”<sup>179</sup>.

Nel principio per cui resta affidato alla coscienza del singolo medico decidere se dare esecuzione oppure no alla volontà del paziente, così, potrebbe ravvisarsi una sorta di diritto di obiezione di coscienza in capo al personale sanitario<sup>180</sup>.

La Corte costituzionale, pur avendo desunto dal combinato disposto degli artt. 2, 3, 19, 21 Cost. la sussistenza all'interno dell'ordinamento del diritto di libertà di coscienza e di fede non ha mai ritenuto doverosa la previsione di una clausola di coscienza, rimettendo comunque la scelta alla discrezionalità del legislatore.

In una prospettiva futura, tuttavia, non si può escludere che il giudice delle leggi possa essere chiamato a pronunciarsi proprio sull'omessa previsione della clausola di coscienza in materia di D.A.T., alla stregua di un bilanciamento tra il diritto di libertà di coscienza e di fede del personale sanitario e il diritto di autodeterminazione del paziente, valutato sotto il profilo della ragionevolezza<sup>181</sup>.

<sup>179</sup> Corte Cost., 27 dicembre 2019, n. 48, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>180</sup> Cfr. Corte Cost., 27 dicembre 2019, n. 48, par. 6, nella quale si precisa che “la presente declaratoria di illegittimità si limita ad escludere la punibilità dell'aiuto al suicidio, senza generare alcun obbligo di procedere a tale aiuto in capo ai medici”.

<sup>181</sup> Cfr. Corte Cost., 23 ottobre 2018, n. 207, sull'illegittimità costituzionale del divieto di aiuto al suicidio, nell'ambito della vicenda di Marco Cappato, esponente dei Radicali Italiani, il quale aveva accompagnato in Svizzera F. Antoniani tetraplegico a seguito di un incidente stradale, affinché ottenesse assistenza alla morte volontaria.

La mancata previsione di un diritto all'obiezione di coscienza, come è stato ribadito dalla Corte EDU, del resto, non costituisce, nei fatti, una violazione del più generale diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, se prevista da una legge dello Stato a tutela del diritto alla salute.

Un'interpretazione basata sul dato letterale della legge, allo stato, però, porta a escludere la sussistenza in materia di un diritto di obiezione di coscienza, esclusione data proprio dalla specifica decisione legislativa, sicché il fondamento dell'obiezione di coscienza del personale sanitario non potrebbe certo rinvenirsi nell'omessa previsione della relativa clausola.

### **17. Lo *status* professionale e gli altri limiti all'obiezione di coscienza del prestatore subordinato. Il bilanciamento tra la libertà di coscienza e la libertà di iniziativa economica**

Nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato il diritto all'obiezione di coscienza incontra una serie di limiti.

Un primo limite si ravvisa nello *status* professionale del soggetto che si avvale dell'obiezione, vale dire in virtù del ruolo che occupa in ambito lavorativo.

Possono incontrare un ostacolo all'esercizio del diritto, così, i funzionari che ricoprono uffici e cariche pubbliche, come giudici, componenti delle forze armate, insegnanti e medici<sup>182</sup>.

Si pensi, a titolo esemplificativo, ai magistrati, deputati allo svolgimento della funzione giurisdizionale, dunque di una funzione di ordine generale atta alla realizzazione di un interesse, quello alla giustizia, che trova fondamento in forza del combinato disposto degli artt. 54 e 107 Cost.

Non sembra potersi dubitare che se il giudice si venisse a trovare nell'impossibilità di decidere per ragioni di coscienza rispetto a un caso che gli viene sottoposto, ciò finirebbe per causare una paralisi nell'esercizio di una pubblica funzione. Per preservare la neutralità e l'imparzialità nell'esercizio della funzione giurisdizionale si ritiene pacificamente che occorra far prevalere la coscienza del legislatore e non quella del giudice, ciò anche in considerazione del carattere di volontarietà dei doveri assunti. Analoghe considerazioni possono essere riproposte anche riguardo al rifiuto di un dipendente della pubblica amministrazione di porre in essere un atto del suo ufficio contrario ai principi della propria coscienza. Tale rifiuto, in linea generale e sempre se non sussista una diversa previsione in merito, è da considerarsi illegittimo, in quanto egli è tenuto a compiere la propria attività nel rispetto del principio di imparzialità e buon andamento del-

<sup>182</sup> Per i cittadini, com'è noto, la l. 8 luglio 1998 n. 230 ha disciplinato il diritto di obiezione di coscienza al servizio militare obbligatorio. Sulle varie ipotesi, D. PARIS, *L'obiezione di coscienza. Studio sull'ammissibilità di un'eccezione dal servizio militare alla bioetica*, cit., 2011.

l'azione amministrativa, con "disciplina ed onore" (art. 52 Cost.). Ben si comprende, allora, la ragione dell'illiceità di ogni forma di obiezione che non sia espressamente prevista dalla legge.

Un ulteriore limite al quale deve ritenersi sottoposto il diritto di obiezione di coscienza del prestatore nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato è ravvisabile poi anche nella necessità che tale diritto venga a essere esercitato nel rispetto dei principi sanciti all'interno della Costituzione, primo fra tutti il principio di eguaglianza.

L'obiezione di coscienza, infatti, è idonea a generare una disparità di trattamento a causa delle convinzioni personali, etiche e religiose di un soggetto, ma, proprio in virtù del suddetto principio, l'appello ai dettami della coscienza non può e non deve determinare una forma privilegiata di esenzione del soggetto dall'obbligo di adempimento della prestazione.

Il principio di eguaglianza, peraltro, determina altresì l'impossibilità di un'esenzione assoluta rispetto a doveri qualificati come inderogabili, rispetto ai quali il legislatore, ove possibile, dovrebbe prevedere delle modalità alternative di adempimento, piuttosto che riconoscere al soggetto obiettore un'esenzione totale.

Vi è, infine il limite relativo al c.d. "apporto materiale", vale a dire, la necessaria sussistenza di tutti i requisiti atti a integrare il nesso di causalità tra la condotta richiesta al lavoratore che si avvale del diritto e la produzione dell'atto contrastante con le regole dettate dalla sua coscienza.

La condotta posta in essere dal lavoratore, così, deve contribuire non solo potenzialmente, ma in modo determinante a realizzare l'atto (certezza) e il nesso di causalità richiede che il comportamento del lavoratore appaia ineliminabile nell'ambito della sequenza volta alla produzione dell'atto rifiutato (necessarietà). È poi richiesto il coinvolgimento personale e diretto nella produzione dell'effetto indesiderato e, ulteriore fondamentale requisito che concerne specificatamente la prestazione dal cui adempimento si sottrae l'obiettore, è, infine, la fungibilità. Il diritto all'obiezione professionale, infatti, non può pregiudicare il diritto di coloro che intendano avvalersi di quella specifica prestazione, che dovrà comunque essere garantita da altri prestatori non obiettori capaci di assicurare una prestazione analoga<sup>183</sup>.

Le forme di obiezione di cui il prestatore potrebbe avvalersi nell'ambito del rapporto di lavoro, come si è detto, sono varie, e, in base alla tipologia di obiezione esercitata, può aversi un diverso bilanciamento rispetto al contrastante interesse del datore.

Il più rilevante terreno di conflitto tra il lavoratore portatore di fattori multiculturali e il datore di lavoro è quello delle mansioni, ove queste siano contrarie rispetto alle sue convinzioni ed è l'ambito in cui si è concentrato il dibattito relativo all'obiezione di coscienza.

183 M. SAPORITI, *La coscienza disubbidiente*, cit., 135.

Al di là delle disposizioni normative che considerano espressamente la possibilità di esercitare l'obiezione per alcune categorie di lavoratori, occorre stabilire se qualunque lavoratore possa avere diritto di rifiutare determinate mansioni che ritenga contrarie a una sua convinzione e se da questo possa derivarne la sua sostituzione nelle mansioni cui è adibito.

L'obiezione, peraltro, potrebbe essere definitiva e assoluta e, in tal caso, il prestatore rifiutare sistematicamente di svolgere tutte le mansioni che gli sono affidate, adducendo come motivazione della propria condotta la contrarietà delle stesse ai propri convincimenti etici e religiosi.

Si tratta della forma di obiezione che maggiormente incide sulla libertà d'impresa, considerato che il datore di lavoro si vede costretto ad assumere obbligazioni nei confronti di un lavoratore che, invero non potrebbe neanche dirsi tale, non prestando alcun apporto personale nell'ambito del processo produttivo.

Comportando un'eccessiva limitazione del diritto del datore, il bilanciamento in tal caso si risolve in favore di quest'ultimo.

Quanto invece all'obiezione temporanea e assoluta, questa, a differenza della prima, genera effetti circoscritti. In tal caso, infatti, il prestatore, rifiuta di svolgere tutte le mansioni compatibili con la sua qualifica, ma solo per un periodo di tempo limitato. Anche in questa circostanza la libertà di iniziativa economica del datore subisce una limitazione, che, però, a causa della temporaneità dell'obiezione, può risultare certamente più sostenibile.

Vi può essere, infine, una tipologia di obiezione, per così dire, relativa, laddove il lavoratore, sempre per motivi etici o religiosi, rifiuta di adempiere solo alcune mansioni della sua qualifica. È il caso, come si è detto, per esempio, del medico che si avvale dell'obiezione di coscienza in materia di interruzione volontaria di gravidanza, pur continuando a svolgere tutte le altre prestazioni per le quali è stato assunto. Nell'ipotesi di obiezione di coscienza relativa, riferita a qualsivoglia lavoratore subordinato, la questione del bilanciamento degli interessi in conflitto potrebbe essere risolta in favore della libertà di coscienza del prestatore, salvo che tale scelta non comporti per il datore un eccessivo aggravio economico o una significativa diminuzione della competitività aziendale.

Riguardo al generale rifiuto di eseguire le mansioni per ragioni di coscienza, nella giurisprudenza nazionale si sono affermati due orientamenti contrapposti. Secondo un primo orientamento si deve escludere che sussista attualmente nel nostro ordinamento un diritto del lavoratore di rifiutare la prestazione cui è obbligato per contratto, allorché l'esecuzione sia contraria alla propria coscienza al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge<sup>184</sup>. Secondo un altro orientamento, invece, "il diritto del lavoratore di rifiutare la prestazione nel caso in cui

<sup>184</sup> Così, Pret. Milano, 17 febbraio 1982, che ha ritenuto legittima la sanzione disciplinare irrogata al lavoratore che si era rifiutato, adducendo motivi di carattere ideologico, di svolgere le lavorazioni assegnategli.

la stessa sia contraria alla sua ideologia... deve ritenersi sussistente limitatamente ai casi in cui sia possibile attribuire al lavoratore stesso diverse mansioni che non rechino pregiudizio alla sua dignità”<sup>185</sup>.

Non sembra potersi dubitare, invero, che il datore di lavoro dovrebbe adibire il lavoratore a mansioni diverse rispetto a quelle contrarie alla coscienza, in adempimento del suo obbligo di “ragionevole accomodamento”, solo laddove ciò sia concretamente possibile, adducendo in tal caso ovviamente esigenze reali e non pretestuose. La questione relativa all’obiezione di coscienza del lavoratore, in ultima analisi, opera su un terreno alquanto complesso e richiede la costante ricerca di un ragionevole temperamento con altri diritti costituzionalmente tutelati che potrebbero subire delle conseguenze pregiudizievoli dall’esercizio dello stesso.

Se dunque l’adibizione all’esecuzione di specifiche prestazioni rappresenta espressione del tipico potere organizzativo del datore di lavoro, tale prerogativa incontra però un limite nell’esigenza di preservare facoltà che derivano dal ragionevole esercizio di un diritto tutelato dalla Costituzione. In tal caso sarebbe necessario individuare delle prestazioni sostitutive rispettose della libertà di coscienza del prestatore.

### **18. Multiculturalismo e organizzazione del tempo della prestazione: le pratiche religiose in orario di lavoro.**

Nell’ampio *genus* dell’obiezione di coscienza, oltre al rifiuto da parte del prestatore di lavoro di svolgere certe mansioni contrarie al proprio credo religioso o alle proprie convinzioni personali, deve farsi rientrare altresì il rifiuto di svolgere la prestazione in certi giorni e/o in alcuni orari, al fine di poter assolvere a pratiche o precetti religiosi che sono peraltro le tipiche espressioni dell’appartenenza dei lavoratori a culture differenti e, in quanto tali, rientranti a pieno titolo tra i fattori protetti dal diritto antidiscriminatorio.

Una pratica religiosa suscettibile di incidere in modo rilevante sullo svolgimento della prestazione, specialmente con riferimento alle attività più faticose, com’è noto, è quella che osservano i lavoratori di fede musulmana nel periodo del *Ramadan*, mese durante il quale i credenti si astengono da una serie di attività e praticano il digiuno dall’alba al tramonto.

Riguardo alle esigenze derivanti dai dettami della religione per cui i lavoratori rifiutano di tenere alcuni comportamenti contrattualmente dovuti, la necessità di ricercare un “accomodamento ragionevole” nell’organizzazione dei tempi di lavoro trova oramai traduzione in concreto nella possibilità di concordare l’adozione di una serie di misure, come la concessione di permessi, la modifica delle mansio-

<sup>185</sup> Così, Trib. Milano, 12 gennaio 1983.

ni affidate e dell'orario con la predisposizione di specifici turni e persino la possibilità di fruire di giorni di ferie per andare incontro alle esigenze dei dipendenti. Quella di differenziare i tempi di lavoro in ragione delle istanze religiose dei lavoratori è una questione complessa e delicata, anche per il rischio che il lavoratore possa avanzare rivendicazioni di comodo, legate non già a reali esigenze di fede o comunque di effettiva appartenenza culturale, ma al solo scopo di ridurre il tempo di lavoro.

La Corte Europea dei diritti dell'uomo, pur negando in alcune sue decisioni che il datore di lavoro debba convenire al c.d. "accomodamento ragionevole" del tempo di lavoro a fronte delle esigenze religiose dei lavoratori, ha però riconosciuto in linea generale l'obbligo incombente sui datori di lavoro di favorire le pratiche religiose dei dipendenti, purché ciò non vada ad arrecare pregiudizio all'attività lavorativa<sup>186</sup>.

Sullo specifico tema dell'organizzazione del tempo di lavoro in connessione con il multiculturalismo si è pronunciata anche la Corte di giustizia dell'Unione Europea, secondo la quale una legge nazionale che prevedesse la possibilità per i credenti di determinate religioni di fruire di un riposo o di una maggiorazione della retribuzione dovrebbe ritenersi discriminatoria rispetto ai lavoratori di altre confessioni religiose o non credenti, in quanto istitutiva di "una differenza di trattamento tra lavoratori, confrontati a obblighi religiosi paragonabili", che, dunque, non garantirebbe, per quanto possibile, il principio di uguaglianza<sup>187</sup>. Nel nostro Paese l'organizzazione del tempo di lavoro riferita al tema del multiculturalismo e del pluralismo religioso ha coinvolto soprattutto il tema delle festività ecclesiastiche previste nel calendario.

**186** Cfr. Commissione EDU, *X. c. Regno Unito*, 12 marzo 1981, relativa al caso di un insegnante di fede musulmana che il venerdì andava a pregare in moschea, senza autorizzazione formale del datore di lavoro. In ragione dei disagi provocati dalle sue assenze, il datore di lavoro aveva proposto un impiego a tempo parziale, rifiutato però dall'insegnante che aveva impugnato le dimissioni sull'assunto che fossero, in realtà, un licenziamento ingiustificato. La Commissione ha escluso la violazione del diritto di cui all'art. 9 CEDU, sulla base della "dottrina della libertà di dimissioni", per cui "la libertà del lavoratore di abbandonare il posto di lavoro, qualora ritenga che questo gli imponga condizioni incompatibili con gli obblighi che gli derivano dalla propria religione, rappresenta "the ultimate guarantee of his right to freedom of religion", così escludendo la necessità per il datore di lavoro di "accomodare in modo ragionevole" l'orario di lavoro dell'insegnante a fronte delle esigenze di fede. Analogamente, Corte Edu, *Eweida e altri c. Regno Unito*, 27 maggio 2013.

**187** Corte Giust. UE, C-193/2017, *Cresco investigation GmbH c. Markus Achatzi*, 22 gennaio 2019, in *Labor*, 2019, 2, 177 ss., con nota di E. GRAGNOLI, *I lavoratori italiani possono chiedere il riposo nel giorno di Indù Dipavali?*, riguardante un lavoratore austriaco che aveva chiesto di godere del riposo concesso dalla legge il Venerdì ai fedeli di determinate confessioni. La Corte di giustizia aveva escluso che la misura nazionale potesse ricondursi nell'ambito della giustificazione di cui all'art. 2, par. 5, direttiva 2000/78/CE, che "lascia impregiudicate le misure previste dalla legislazione nazionale che, in una società democratica, sono necessarie alla sicurezza pubblica, alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione dei reati e alla tutela della salute e dei diritti e delle libertà altrui", per la possibilità per i lavoratori non appartenenti alle chiese indicate dalla predetta legge, di celebrare una festa religiosa non coincidente con i giorni festivi elencati, anziché attraverso la concessione di un giorno festivo supplementare, mediante "un dovere di sollecitudine dei datori di lavoro nei confronti dei loro dipendenti" (par. 60).

La l. 5 marzo 1977, n. 54, infatti, nel dettare le disposizioni in materia di giorni festivi, attribuisce ai lavoratori il diritto di assentarsi dal lavoro nei giorni in cui ricadono ricorrenze religiose. Ciò rappresenta una delle più significative manifestazioni dell'influenza che il fattore religioso esercita nel nostro Paese sui rapporti di lavoro. La disciplina delle festività nazionali è contenuta nella l. 27 maggio 1949, n. 260, che individua determinati giorni come festivi, alcuni dei quali connessi proprio a celebrazioni religiose cattoliche<sup>188</sup>, con alcune conseguenze sul piano del rapporto di lavoro<sup>189</sup>. Per il lavoro domenicale, invece, il riferimento normativo è costituito dalla l. 22 febbraio 1934, n. 370, che, all'art. 3, prevede che "il riposo di 24 ore consecutive deve essere dato la domenica, salvo le eccezioni stabilite dagli articoli seguenti".

A livello nazionale, invero, le controversie sottoposte all'attenzione della giurisprudenza italiana riguardanti pretese relative a una riorganizzazione del tempo di lavoro hanno riguardato soprattutto richieste di non dover prestare attività lavorativa la domenica o in altri giorni festivi da parte di lavoratori italiani cattolici, dunque di lavoratori non appartenenti a una cultura religiosa diversa da quella che può dirsi dominante nel nostro Paese.

Al riguardo la giurisprudenza ha chiarito che i diritti dei lavoratori connessi ai giorni festivi, anche laddove espressamente considerati dalla legge, possono subire eccezioni (come nel caso di lavoro domenicale) o essere oggetto di rinuncia - in virtù di un accordo individuale con il datore di lavoro, o di accordi sindacali stipulati dalle OOSS. a cui sia stato conferito esplicito mandato - da parte dei lavoratori (come nel caso delle festività), fermo restando che, ove il lavoratore presti la sua attività in tali giornate, gli saranno corrisposte delle maggiorazioni retributive<sup>190</sup>.

**188** Le ricorrenze legate alla religione cattolica, comprensive del lavoro domenicale e di determinate festività infra-settimanali, com'è noto, sono: 1° gennaio - Santa Madre di Dio; 6 gennaio - Epifania; lunedì di Pasqua; 15 agosto - festa dell'Assunzione della Vergine Maria; 1° novembre - tutti i Santi; 8 dicembre - Immacolata Concezione della Vergine Maria; 25 dicembre - Santo Natale del Signore; 26 dicembre - Santo Stefano; il Giorno del Santo Patrono".

**189** "Nelle ricorrenze della festa nazionale (2 giugno), dell'anniversario della liberazione (25 aprile), della festa del lavoro (1° maggio) e nel giorno dell'unità nazionale (4 novembre), lo Stato, gli Enti pubblici e i privati datori di lavoro sono tenuti a corrispondere ai lavoratori da essi dipendenti i quali siano retribuiti... in relazione alle ore di lavoro da essi compiute, la normale retribuzione globale di fatto giornaliera compreso ogni elemento accessorio... Per i lavoratori retribuiti a cottimo, a provvigione o con altre forme di compensi mobili, si calcolerà il valore delle quote mobili sulla media oraria delle ultime quattro settimane. Ai lavoratori considerati nel precedente comma, che prestino la loro opera nelle suindicate festività, è dovuta, oltre la normale retribuzione globale di fatto giornaliera, compreso ogni elemento accessorio, la retribuzione per le ore di lavoro effettivamente prestate, con la maggiorazione per il lavoro festivo. Ai salariati retribuiti in misura fissa, che prestino la loro opera nelle suindicate festività, è dovuta, oltre la normale retribuzione globale di fatto giornaliera, compreso ogni elemento accessorio, la retribuzione per le ore di lavoro effettivamente prestate, con la maggiorazione per il lavoro festivo. Qualora la festività ricorra nel giorno di domenica, spetterà ai lavoratori stessi, oltre la normale retribuzione globale di fatto giornaliera, compreso ogni elemento accessorio, anche una ulteriore retribuzione corrispondente all'aliquota giornaliera" (art. 5, l. 27 maggio 1949, n. 260).

**190** Cfr. Cass., 7 agosto 2015, n. 16592; Cass. 15 luglio 2019, n. 18887, in *Arg. Dir. Lav.*, 2019, 6, 1343 con

I lavoratori appartenenti a una confessione per la quale non sia prevista l'applicazione di disposizioni legali o negoziali, però, potrebbero invocare il diritto alla parità di trattamento da parte del datore di lavoro in adempimento dell'obbligo di "accomodamento ragionevole", così da poter fruire di permessi per espletare le pratiche religiose, avere turni che possano essere compatibili con tali esigenze, godere di festività legate alla religione e fruire di giorni di ferie per rientrare nel Paese d'origine per il ricongiungimento familiare.

Il lavoratore che appartenga a una confessione religiosa diversa da quella cattolica, inoltre, potrebbe anche chiedere la sostituzione delle festività religiose previste dalla legge con quelle della propria confessione religiosa. Si tratta di una possibilità che, del resto, come si dirà, è stata prevista anche in alcuni contratti collettivi<sup>191</sup>.

Resta fermo il diritto del lavoratore di rinunciare all'astensione dal lavoro quando ricorrono festività nazionali, previo accordo con il datore di lavoro, il quale potrebbe avere tutto l'interesse a trovare lavoratori disposti a prestare la propria attività durante i giorni festivi<sup>192</sup>.

In caso di modifiche ai turni di lavoro concordati in sede di conclusione del contratto, in ogni caso, le esigenze del lavoratore dovranno sempre essere bilanciate con la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., sicché il datore di lavoro potrà sempre negare per ragioni reali e non pretestuose le variazioni richieste dai dipendenti.

Analogamente per quanto riguarda la fruizione di permessi per svolgere pratiche religiose, per le quali la legge o la contrattazione collettiva prevedono di regola il numero massimo di ore di cui può fruire il lavoratore. Anche in queste ipotesi, come per le ferie necessarie per consentire di rientrare nel Paese d'origine, vi sarà necessità di un bilanciamento rispetto alle esigenze dell'impresa.

### **19. Le intese tra lo Stato italiano e le varie confessioni religiose, ai sensi dell'art. 8 Cost., e le previsioni dei contratti collettivi per una gestione negoziata della multiculturalità in azienda**

Con riferimento ai bisogni connessi alla tutela della libertà di culto in Italia sono state stipulate specifiche intese ai sensi dell'art. 8 Cost., tra lo Stato italiano e dodici confessioni religiose riguardanti anche le questioni attinenti al tempo di lavoro e alle festività.

Nelle leggi attuative delle predette intese sono contenute previsioni relative al

nota di D. TARDIVO, *Lavoro festivo e diritto di astensione: quali limiti per l'autonomia individuale?* nonché Cass., 25 ottobre 2021, n. 29907.

**191** In materia *Infra* paragrafo 19.

**192** Cass., 25 ottobre 2021, n. 29907.

rapporto di lavoro, in particolare a riposi o deroghe alla disciplina dell'orario, volte a una più ampia protezione della libertà religiosa<sup>193</sup>.

La possibilità per i lavoratori di astenersi dall'esecuzione della prestazione per motivi religiosi, così, per esempio, è garantita dalla l. 8 marzo 1989, n. 101 di approvazione dell'intesa stipulata il 27 febbraio 1987 con le Comunità israelitiche, nonché dalla l. 22 novembre 1988, n. 516 sulla base dell'intesa stipulata il 29 dicembre 1986 con le Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, attraverso forme di rimodulazione dell'orario di lavoro, che tengano conto delle diverse esigenze spirituali dei prestatori. In entrambi gli accordi, seppur con alcune differenze, viene riconosciuta altresì la possibilità di astenersi dal lavoro per il riposo sabbatico biblico. Il diritto può essere esercitato su richiesta del lavoratore, compatibilmente con il contesto di flessibilità dell'organizzazione del lavoro e in ogni caso a condizione che le ore non prestate siano recuperate durante la domenica o altri giorni lavorativi, senza che questo dia diritto ad alcun compenso aggiuntivo.

Previsioni analoghe risultano presenti anche in altre intese, come in quella sottoscritta con l'Unione Buddhista Italiana (UBI), nella parte relativa alla ricorrenza del *Vesak*, che celebra la nascita, l'illuminazione e la morte del Buddha e in quella con la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, che riconosce la festività della Commemorazione della morte di Gesù Cristo<sup>194</sup>

Il quadro fin qui delineato, tuttavia, non può considerarsi esaustivo, in quanto non tutte le confessioni religiose presenti sul territorio nazionale sono titolari di apposite intese sottoscritte con lo Stato italiano. La comunità musulmana, per esempio, seconda per consistenza (34,2%) fra quelle cui appartengono i cittadini stranieri residenti in Italia, nonostante le numerose bozze d'intesa presentate dalle organizzazioni religiose, ne risulta tuttora priva e ciò essenzialmente in ragione del carattere eterogeneo della comunità musulmana e della conseguente assenza di un interlocutore unitario in rappresentanza delle singole Comunità con cui avviare e poi condurre le trattative.

Il vuoto normativo lasciato dalla mancanza di previsioni generalizzate che possano valere per tutte le confessioni pone la necessità di assicurare il riconoscimento di una serie di istanze, anche di natura religiosa, e di offrire soluzioni per rispondere ai bisogni dei lavoratori portatori di diversità culturale, specie nei territori caratterizzati da una presenza significativa di cittadini stranieri.

Nel corso degli anni, così, molti degli strumenti adottati al riguardo rappresentano il frutto di scelte unilaterali aziendali, o, in alcuni casi, le imprese, in accor-

<sup>193</sup> Per una complessiva disamina sulle leggi di approvazione delle intese ex art. 8 Cost. con le diverse confessioni religiose: cfr <http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/intese>.

<sup>194</sup> I rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana (UBI) sono regolati dalle disposizioni della l. 31 dicembre 2012, n. 245, sulla base dell'intesa, stipulata il 4 aprile 2007. I rapporti tra lo Stato e la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova sono regolati sulla base di un'intesa stipulata il 4 aprile 2007, ancora non recepita in una legge attuativa.

do con le organizzazioni sindacali, hanno messo in atto pratiche organizzative di inclusione per affrontare al meglio situazioni di conflitto e incomunicabilità tra culture diverse<sup>195</sup>.

Su questo tema, così, non sono mancati piani d'azione condivisi con le rappresentanze dei lavoratori consultate prima dell'introduzione di alcune misure o previamente coinvolte nella stipula di appositi accordi sindacali in materia<sup>196</sup>.

Una maggiore sensibilità verso il tema della gestione della multiculturalità, peraltro, si registra a livello aziendale. Gli accordi collettivi nazionali spesso affidano direttamente alla contrattazione di secondo livello la cura delle istanze di diversità, potendo anche prevedere l'istituzione di apposite commissioni paritetiche per l'integrazione dei lavoratori stranieri o per l'adozione di specifiche misure come, per esempio, la sostituzione delle festività religiose previste dalla legge con quelle di altra confessione religiosa<sup>197</sup>.

Per quanto attiene al ruolo del sindacato tradizionale nell'implementazione di adeguate politiche e forme di gestione della multiculturalità in azienda, tuttavia, recenti analisi hanno messo in evidenza come nei contesti a elevata sindacalizzazione, il confronto tra le parti sociali, per quanto costante e proficuo, involga per lo più tematiche diverse dal tema della multiculturalità e anche la presenza al proprio interno di organismi paritetici o la previsione di meccanismi di confronto sindacale su queste questioni non siano molto diffusi<sup>198</sup>.

Allo stato attuale, perciò, il sindacato tradizionale evidenzia ancora una limitata attitudine a intercettare e soddisfare i bisogni differenti da quelli della maggioranza dei lavoratori.

Negli ultimi anni si è assistito anche alla crescente diffusione di sindacati autonomi, la cui azione è finalizzata proprio alla tutela di interessi ristretti di gruppi

**195** In alcuni casi è prevista la riorganizzazione delle mense in funzione delle esigenze di culto, la gestione delle ferie che consenta ai prestatori di lavoro di fruire di periodi continuativi di assenza per il ricongiungimento familiare. In diverse imprese i lavoratori, inoltre, possono godere di pause periodiche per dedicarsi ai momenti di preghiera (30 minuti ogni 6 ore) o organizzare il tempo di lavoro in modo flessibile, saltando la pausa pranzo, così da anticipare di un'ora la fine del proprio turno. In alcuni settori spicca, altresì, l'esperienza della contrattazione territoriale, con la previsione, per esempio, di permessi non retribuiti per la pratica religiosa o della possibilità per il dipendente di chiedere delle ore di riposo giornaliero (non retribuite ma compensabili in altro periodo), durante la fase del *Ramadan*.

**196** Per una disamina della contrattazione collettiva rilevante si veda U. GARGIULO, *Identità culturale e tempo di lavoro: un'analisi della contrattazione collettiva*, in A. VISCOMI (a cura di), *Diritto del lavoro e società multiculturale*, cit., 195 ss.

**197** Cfr., per es., l'art. 160 del CCNL 14 maggio 2019 degli addetti alle aziende e cooperative dei settori metalmeccanico e installazione di impianti (ANPIT), che al comma 3, "festività di altre religioni o di altri culti" prevede: "a richiesta dei lavoratori appartenenti a Religioni o Culti diversi da quello Cattolico, salvo che la legge già non preveda le rispettive festività, la Commissione Bilaterale Nazionale di Garanzia, Interpretazione, Certificazione e Conciliazione [...], sentiti il datore, il lavoratore e i rappresentanti della sua religione o culto, compatibilmente con le esigenze dell'attività e in ottica perequativa, individuerà festività religiose integrative o sostitutive di quelle previste al punto 2... e le relative condizioni di godimento".

**198** ASSOLOMBARDA in collaborazione ADAPT (a cura di), *La multiculturalità in azienda: approcci gestionali per valorizzare una forza lavoro in continua trasformazione*, cit., 26.

di lavoratori stranieri presenti all'interno della popolazione aziendale. Un fenomeno in progressiva affermazione soprattutto in territori e in settori merceologici caratterizzati da un'elevata concentrazione di manodopera proveniente dai medesimi luoghi di origine.

Attorno ai bisogni dei lavoratori stranieri, dunque, stanno sorgendo vere e proprie organizzazioni sindacali per così dire "etniche", ancorché non ancora pienamente coinvolte con le imprese nella gestione delle questioni legate alla gestione della multiculturalità o delle specifiche misure di integrazione in azienda, né tantomeno di una vera e propria funzione di rappresentanza degli interessi dei lavoratori stranieri.

Più che svolgere le tipiche funzioni del sindacato, questi nuovi soggetti collettivi, infatti, risultano sovente impegnati ad accompagnare i lavoratori immigrati nel loro percorso di integrazione socio-culturale, offrendo loro un supporto, per esempio, nelle procedure di rilascio del permesso di soggiorno, dei documenti per l'idoneità alloggiativa, nonché nella sottoscrizione dei contratti di locazione. Un approccio che coinvolga le organizzazioni rappresentative dei lavoratori rispetto al tema della multiculturalità, anche basato su appositi percorsi di partecipazione, invero, potrebbe portare valore aggiunto nella definizione degli interventi a tutela delle disuguaglianze per la maggiore prossimità dei sindacati ai bisogni dei lavoratori.

Allo scopo di realizzare soluzioni condivise che assicurino un effettivo bilanciamento tra le esigenze aziendali e quelle di tutti i prestatori di lavoro, dunque, il confronto tra impresa e lavoratori immigrati è divenuto fondamentale nella definizione dell'organizzazione del lavoro.

Nelle imprese in cui sono presenti dipendenti stranieri, infatti, la costruzione di relazioni significative può contribuire a promuovere l'inclusione sociale e incentivare il lavoro di gruppo, favorendo un più rapido percorso di integrazione il contestuale e necessario recepimento di normative, regolamenti e codici etici adottati in azienda.

Il quadro delineato, tuttavia, mette in luce alcune criticità. Allo stato attuale, infatti, le previsioni dirette a regolare aspetti del rapporto di lavoro legati al fenomeno del multiculturalismo contenute nelle leggi attuali, così come quelle inserite in alcuni contratti collettivi, appaiono limitate.

Il problema dell'organizzazione del tempo della prestazione e le altre esigenze religiose dei lavoratori appartenenti a culture e fedi diverse è generalmente affrontato in modo frammentario e settoriale, con misure riguardanti confessioni di volta in volta diverse o gruppi ristretti e dunque non invocabili dalla generalità dei lavoratori, e, per i contratti collettivi in particolare, si deve anche alla difficoltà di intercettare le esigenze ed i bisogni di tutti i lavoratori in ragione della carenza di rappresentatività delle organizzazioni sindacali tradizionali.

## 20. La dimensione religiosa del multiculturalismo aziendale: i nuovi bisogni connessi alla tutela della libertà di culto e le opportunità offerte dalla diversità

Ove si assuma la visuale del fattore religioso, i principali temi che emergono dalla presenza in azienda di una popolazione lavorativa multiculturale, come si è evidenziato nel corso della trattazione, riguardano numerosi aspetti del rapporto di lavoro e della sua organizzazione.

L'impatto dell'orientamento religioso sulle scelte e lo stile di vita dei fedeli emerge a più riprese durante il tempo dedicato al lavoro, ancorché non sia sempre agevole scindere in modo netto i bisogni connessi alla fede del prestatore di lavoro e le altre necessità legate alla sua cultura.

Tra gli elementi che incidono sull'organizzazione del tempo di lavoro, così, vengono solitamente ricomprese le festività, le pause per i tempi di preghiera e le ferie, che sono strettamente collegati alla dimensione religiosa, ma possono rispondere anche a bisogni che vanno oltre le esigenze pratiche legate al culto, concorrendo a definirne l'identità e a distinguersi.

Un lavoratore appartenente ad un'altra confessione religiosa può avvertire l'esigenza di celebrare ricorrenze tipiche della propria tradizione culturale in giorni lavorativi, così come, pur essendo ontologicamente connessi all'esigenza di recupero delle energie fisiche e di cura dei propri interessi e affetti, i riposi settimanali sono spesso legati alla festività religiosa cattolica della domenica, mentre il lavoratore straniero, in virtù del suo portato culturale, spesso individua il giorno sacro in un momento diverso della settimana (ad es. il venerdì, se professa la fede musulmana o il sabato, se è di confessione ebraica), così come la richiesta di pause giornaliere o riposi per la preghiera è strettamente connessa al fattore religioso, assumendo rilevanza particolare in alcuni momenti dell'anno (come, per esempio, quello del *Ramadan* per i musulmani). Vi è poi il tema, anche se parzialmente diverso, delle ferie, che rappresentano l'occasione per rientrare nel Paese d'origine e ricongiungersi con i propri familiari, mantenendo così i contatti e le relazioni con la comunità e le tradizioni culturali di provenienza.

Un ulteriore nucleo di bisogni emersi nella gestione della multiculturalità, anche questo spesso collegato alla dimensione religiosa, è altresì quello dell'organizzazione delle mense aziendali. Il prestatore di lavoro, infatti, può avere abitudini alimentari legate ai cibi in sé o alle loro modalità di preparazione diverse da quelle della popolazione aziendale e che necessitano di particolare attenzione (è il caso della cucina *kosher* per gli ebrei o di quella *halal* per i musulmani).

Le istanze, dunque, che hanno un impatto sull'organizzazione del lavoro, per esempio sui turni e sulle mansioni, rendono necessario implementare metodi e strumenti per mediare tra le esigenze aziendali e quelle dei singoli lavoratori, al fine di trovare un accordo tra pratiche e valori diversi.

Una rimodulazione più flessibile dell'orario, delle ferie, dei permessi e dei riposi

settimanali può certamente rivelarsi uno strumento efficace per gestire i casi in cui le tradizioni culturali e religiose dei lavoratori incidano sulla quotidianità dell'impresa e può esprimersi in maniera diversa in base al contesto di riferimento e alle esigenze della popolazione aziendale.

In un mondo dai confini sempre meno marcati come quello attuale le differenze generate dal bagaglio religioso, culturale e sociale dei lavoratori generano criticità da governare, ma offrono anche vantaggi e possibilità di arricchimento.

L'esperienza dimostra che operare in un assetto multiculturale rappresenta una opportunità di crescita per le stesse aziende, specie quando queste operino all'interno di multinazionali. Oltre a fare fronte al disequilibrio di competenze tra domanda e offerta di lavoro che si riscontra nella selezione del personale in ambito nazionale, la multiculturalità costituisce una occasione per promuovere l'internazionalizzazione della realtà produttiva aziendale. La presenza al proprio interno di una popolazione lavorativa multietnica è infatti riconosciuta come uno strumento per migliorare il posizionamento e la competitività sul mercato, nonché l'attrattività e le interazioni con la clientela e, al tempo stesso, può rendere le imprese più attente ai bisogni del contesto sociale in cui operano e da cui provengono le proprie risorse, optando spesso per politiche di assunzione che consentano anche di restituire valore ai luoghi di appartenenza attraverso politiche di accesso alla società nel rispetto dei principi costituzionali e dei valori condivisi nella comunità di riferimento<sup>199</sup>.

In un mercato del lavoro sempre più eterogeneo, perciò, le aziende dovranno essere sempre più in grado di gestire e valorizzare la componente multiculturale, creando ambienti di lavoro rispettosi delle differenze e capaci di neutralizzare episodi di discriminazione, impegnandosi nella costruzione di modelli di gestione del pluralismo culturale all'interno delle proprie realtà produttive, basati sul confronto tra le caratteristiche dei lavoratori e gli obiettivi di sviluppo delle imprese per la valorizzazione dell'organizzazione interna e come leva per l'innovazione e la competitività sul mercato.

Per indurre le imprese ad attuare processi di integrazione attraverso modifiche dei propri assetti organizzativi diviene allora necessario capire quali siano gli strumenti più opportuni per realizzare un dialogo efficace tra la cultura del lavoratore straniero, le sue competenze e lo sviluppo dei sistemi logistici dell'impresa.

La creazione di una cultura comune, vale a dire di un sistema condiviso di valori all'interno del contesto aziendale, tuttavia, non può certamente prescindere dall'analisi e dalla comprensione delle differenze culturali e dei modelli di comportamento da cui possono discendere, come evidenziato, importanti effetti sui rapporti interni ed esterni all'impresa.

<sup>199</sup> Al riguardo, ASSOLOMBARDA in collaborazione ADAPT (a cura di), *La multiculturalità in azienda: approcci gestionali per valorizzare una forza lavoro in continua trasformazione*, cit., 2 ss.

La diversità, perciò, anziché essere assorbita dalla cultura dominante, può e deve essere valorizzata in una dimensione complessiva, per consentire a tutti i lavoratori di concorrere in modo effettivo, ciascuno secondo le proprie specificità, allo sviluppo dell'organizzazione produttiva.

## **21. Il diritto del lavoro nel mercato globale multiculturale: criticità e prospettive**

Gli Stati europei, negli ultimi decenni, sono divenuti meta di persone provenienti da diverse parti del pianeta per sfuggire a conflitti o contesti di crisi e di instabilità politica o religiosa, e, sempre più spesso, perché alla ricerca di opportunità economiche e migliori condizioni di vita.

Il fenomeno migratorio ha prodotto profonde trasformazioni, con effetti non solo nei Paesi di destinazione, ma dalle conseguenze significative anche nei territori di partenza, dove si assiste a un vero e proprio fenomeno di svuotamento con la perdita di conoscenze e risorse necessarie allo sviluppo.

La multiculturalità, formata da culture diverse che, attraverso le loro abitudini, costruiscono assetti sociali nuovi, improntati alla coesistenza tra i popoli, costituisce oramai un tratto caratterizzante della società contemporanea, che si riflette nei vari contesti in cui si esplica la personalità dell'individuo, incluso quello lavorativo.

Con i flussi migratori il numero dei lavoratori portatori di ideali differenti è cresciuto notevolmente. Una circostanza che ha dato vita a nuovi scenari anche per quanto concerne il mercato del lavoro, che si trova oramai a operare in un tessuto sociale culturalmente variegato e a dover rispondere alle nuove istanze identitarie dei lavoratori. Le trasformazioni sociali evidenziate si traducono in mutamenti nella composizione della forza lavoro aziendale, che esprime profili di diversità sempre più marcati e manifesta esigenze nuove rispetto al passato.

Questi fattori di multiculturalità, come si è detto, finiscono per riflettersi sugli assetti organizzativi in cui i lavoratori operano, ponendo il datore di lavoro di fronte al necessario bilanciamento tra gli interessi degli individui e gli obiettivi economici dell'impresa.

Nelle realtà aziendali in cui sono presenti persone di differente provenienza geografica alcune istanze derivanti dalle specificità della cultura di appartenenza non sono problematiche in sé, ma possono rappresentare un fattore critico laddove l'impostazione ideologica e culturale si distanzi da ciò che la persona si trova a vivere e condividere nei suoi contesti di appartenenza. Se, così, quanto richiesto dall'azienda, in termini di valori o attitudini al lavoro, è in contrasto con i codici interpretativi adottati entro la comunità di riferimento del lavoratore, è possibile che quest'ultimo entri in una condizione di conflitto interiore che limita la sua azione e, con essa, anche la sua possibilità di contribuire agli obiettivi produttivi dell'organizzazione.

Tanto nell'ordinamento interno, quanto in quello euro-unitario, però, si è visto che la diversità culturale sul lavoro non è ancora promossa e garantita attraverso azioni positive, risultando al più disciplinata in negativo, ossia quale tratto del prestatore, inidoneo a giustificare l'introduzione di qualsivoglia disparità di trattamento nel sistema regolativo.

Nel nostro Paese, a eccezione delle intese sottoscritte *ex art. 8 Cost.* tra lo Stato e le confessioni religiose presenti in Italia, infatti, la normativa giuslavoristica non pare particolarmente attenta alla promozione della diversità culturale in positivo, se non in via indiretta (art. 8 e art. 15 del c.d. "Statuto dei lavoratori") e in modo analogo si è sviluppata nel tempo anche la disciplina contro le discriminazioni, articolata in un sistema di fonti multilivello, a sua volta caratterizzato dall'intreccio di disposizioni euro-unitarie, internazionali e nazionali, cui si aggiunge il costante dialogo tra le Corti.

Molti casi giurisprudenziali tra i più emblematici in materia hanno riguardato non solo la presunta violazione di istanze religiose di carattere positivo, ma la libertà religiosa intesa come diritto di non professare alcun credo e, dunque, di veder rispettata la propria sensibilità laica.

In nome del principio di laicità dello Stato, così, l'esposizione del crocifisso all'interno dei luoghi deputati allo svolgimento di mansioni lavorative è stata ritenuta in alcuni casi lesiva dei diritti di coloro che non si rispecchiano in quel simbolo, non tanto a causa dell'aderenza a un'altra confessione religiosa, ma più in generale in virtù della non appartenenza ad alcun credo.

La religione maggioritaria in Italia è quella cattolica e tale prevalenza, come si è detto, continua ancora ad esercitare una influenza nella disciplina del rapporto di lavoro così come in molti ambiti della vita sociale e pubblica. Ne è un tipico esempio il tema delle festività religiose e del giorno di riposo settimanale che riproduce sostanzialmente il calendario delineato dalla dottrina cattolica.

L'influenza che la religione ha avuto e continua ad avere nel nostro ordinamento, però, non deve limitare le istanze dei lavoratori appartenenti a culti differenti.

Nell'ambito dei rapporti di lavoro, infatti, dal diritto di libertà religiosa promano molte facoltà, come la rivendicazione del diritto del lavoratore di dare ossequio a precetti religiosi, anche ostentando simboli orientati, nonché il diritto di svolgere la prestazione lavorativa all'interno di un ambiente, che, nel rispetto del sentire di alcuni lavoratori o delle stesse esigenze organizzative del datore, sia del tutto privo di qualsiasi richiamo confessionale.

Allo stato attuale, tuttavia, nonostante il recepimento delle direttive europee, manca ancora una disciplina che appaia idonea a regolare tutte le ipotesi che potrebbero astrattamente configurarsi in concreto e che metta a disposizione dell'interprete norme e criteri che permettano di favorire un equo contemperamento tra i contrapposti interessi del lavoratore, dei colleghi e del datore di lavoro in materia di credo e convinzioni religiose.

Per una maggiore uniformità nella sistemazione della materia, perciò, non sem-

bra si possa dubitare che un riordino generale e omnicomprensivo sui temi in esame sia divenuto un'esigenza oramai ineludibile.

Un puntuale intervento da parte del legislatore che stabilisca modalità e limiti per la definizione di linee guida chiare e regolamenti adeguati, infatti, risulterebbe fondamentale per limitare potenziali conflitti, così come un dialogo aperto tra le parti interessate, vale a dire datori di lavoro, dipendenti e sindacati potrebbe certamente contribuire a sviluppare soluzioni che rispettino le diverse prospettive e permettano la coesistenza armonica di valori individuali e necessità organizzative. Un approccio equilibrato a tale complessa tematica che favorisca il dialogo tra tutte le parti coinvolte sarebbe idoneo a garantire non solo i diritti individuali, ma contribuirebbe altresì a generare un ambiente lavorativo inclusivo idoneo a promuovere un clima di coesione e di collaborazione reciproca.

## **22. La difesa dei valori di laicità e neutralità nelle società contemporanee: osservazioni conclusive**

Sebbene la diversità culturale possa manifestarsi in una molteplicità di fattori, quali l'origine etnica, la lingua o la religione, centrale è soprattutto la dimensione religiosa della multiculturalità.

Nel complesso delle manifestazioni della vita materiale, sociale e spirituale di un popolo, in relazione ai diversi periodi storici e alle condizioni ambientali, il pensiero religioso coinvolge diversi ambiti della vita sociale e anche del diritto.

Non può trascurarsi, infatti, il carattere pervasivo della componente religiosa rispetto alle scelte e allo stile di vita di molte persone che provengono da Paesi diversi, e che rende talvolta difficile una scissione netta tra i bisogni connessi alla fede e le necessità legate, invece, alle altre componenti della loro cultura.

A tale riguardo, in Europa e non solo si adottano soluzioni diverse, regolando cioè in vario modo il fenomeno della diversità religiosa e della pubblica manifestazione del culto, ciò anche in virtù del margine di apprezzamento che la Convenzione europea dei Diritti dell'uomo riconosce agli Stati membri.

Nel nostro Paese, come si è detto, vi è incertezza, tanto nella giustizia ordinaria, quanto in quella amministrativa, sul modo di intendere il principio di laicità. La principale problematica, causa di esiti giurisprudenziali non sempre univoci, è certamente la mancanza di una disciplina legislativa in grado di fornire delle linee guida chiare e condivisibili che tengano in debita considerazione l'intervenuta presenza nelle società contemporanee di persone appartenenti a culture e fedi diverse. La laicità rappresenta certamente un principio fondamentale in tutti i sistemi democratici occidentali e fa parte del patrimonio giuridico europeo. Non può certamente essere minimizzata, però, l'influenza che la dottrina cristiana, incentrata su alcuni valori fondamentali ha avuto nella formazione degli Stati moderni e laici, sottolineando quindi il legame profondo tra cristianesimo e Stato moderno.

Alcuni simboli religiosi, e tra questi anche il crocifisso, sono certamente il segno di un'evoluzione storica e culturale, quindi dell'identità stessa del nostro popolo, dunque espressione di un sistema di valori fondanti la nostra convivenza civile e ormai acquisiti al patrimonio giuridico, sociale e culturale di libertà, eguaglianza, dignità umana e tolleranza religiosa, che hanno trovato espresso riconoscimento nella Carta costituzionale e che costituiscono il fondamento della laicità stessa dello Stato.

Al riguardo non può dubitarsi, come è stato affermato, che il crocifisso sia “un simbolo idoneo a esprimere l'elevato fondamento dei valori civili” che hanno un'origine religiosa, ma “che sono poi i valori che delineano la laicità nell'attuale ordinamento dello Stato”<sup>200</sup>.

Sarebbe dunque in contrasto con le stesse origini della nostra Costituzione, escludere segni cristiani dai luoghi pubblici in nome di una laicità, che trova invece una delle sue fonti originarie proprio nella religione cristiana.

I principi elaborati nel corso del tempo dalla cultura non religiosa, ma “secolare”, che pervadono la società italiana, connotandone la sua Carta fondamentale, ancorché derivati originariamente dai valori cristiani, delineano la laicità del nostro ordinamento e per questo ben possono essere estesi, indipendentemente dall'appartenenza alla religione che li ha ispirati e propugnati, anche ai non cristiani e ai non credenti. Nel nostro Paese la libertà religiosa, intesa come rapporti tra culti, è stata regolata principalmente nell'ambito della tradizione giudaico-cristiana, tuttavia, la società multi-etnica introduce oggi nuovi scenari.

La laicità intesa in senso fortemente pluralistico (e, in particolare, multi-etnico) si intreccia con la formazione di nuove coscienze, specie negli individui più giovani, e si riflette anche sul riconoscimento delle eventuali conseguenze dell'esposizione di simboli religiosi.

In uno Stato che si proclami neutro rispetto alle diverse religioni, perciò, si devono formare i cittadini, nelle scuole, negli ambienti di lavoro e in tutti gli ambienti in cui si svolge la vita sociale, ai valori di libertà, democrazia e laicità dello Stato, ragione per cui sarebbe opportuno impartire un'educazione improntata alla massima libertà e al rispetto reciproco in ogni campo, senza privilegiare un determinato credo religioso.

Il carattere della laicità, inteso come neutralità dello Stato, pur senza tradire o disconoscere i valori su cui è fondata la nostra cultura secolare, si impone come principio supremo per la convivenza pacifica tra fedi, culture e tradizioni diverse, e presuppone l'eguaglianza e l'imparzialità nei confronti di ogni fede, ponendo credenti e non sullo stesso piano, senza apprezzamenti differenziati tra culti diversi.

Se, come è stato affermato, il multiculturalismo pone “una sfida alla convivenza tra gli esseri umani di portata globale” si tratta di una sfida assai ardua, considerata

<sup>200</sup> Consiglio di Stato, 13 febbraio 2006, n. 556, che afferma che il crocifisso, dunque un simbolo sostanzialmente religioso, è “idoneo ad esprimere l'elevato fondamento dei valori civili [...], che sono poi i valori che delineano la laicità nell'attuale ordinamento dello Stato”.

la delicatezza di una operazione che coinvolge diritti di rango costituzionale<sup>201</sup>. Le democrazie liberali si trovano oggi a dover compiere un bilanciamento tra libertà religiosa e interessi potenzialmente contrapposti, al fine di scongiurare l'eventualità che la diversità religiosa possa sfociare in aperti conflitti sociali. A tal fine possono certamente assumere rilevanza anche le modalità scelte dai vari ordinamenti per affrontare la questione relativa all'integrazione dei migranti e l'attribuzione agli stessi della cittadinanza e dei diritti a essa connessi. Seguendo questa prospettiva, le soluzioni andranno ricercate in concreto senza ricorrere a chiusure e contrapposizioni, ma attraverso un dialogo costruttivo in vista di un equo temperamento delle convinzioni religiose e culturali presenti nella società, in modo che la plurale e paritaria coesistenza di laici e credenti, cattolici o appartenenti ad altre confessioni, possa costituire un valore inderogabile. La ricerca di un equilibrio non facile da trovare tra diritti contrapposti, però, dovrà necessariamente richiedere uno sforzo collettivo, da parte di tutti e in condizioni di reciprocità, non potendo l'imposizione unilaterale o in via autoritativa assicurare risultati efficaci e duraturi senza la volontà e la disponibilità al dialogo e all'integrazione degli stessi portatori di valori e culture differenti.

## RIASSUNTO

La ricerca affronta il tema delle principali problematiche giuridiche riguardanti il tema della laicità e della libertà religiosa nella società multiculturale, come quello delle discriminazioni religiose nei luoghi di lavoro, con particolare attenzione al controverso tema affrontato dalla giurisprudenza a diversi livelli (nazionale, europeo e internazionale) riguardante l'esposizione dei simboli religiosi, come l'affissione del crocifisso e il velo islamico indossato dalle donne di fede musulmana sul posto di lavoro. Ulteriore campo di osservazione è quello della legittimità delle c.d. "politiche di neutralità" aziendale dirette a vietare l'esibizione dei simboli religiosi, motivate dai datori di lavoro con l'esigenza di andare incontro ai bisogni della clientela. L'indagine esamina poi il diritto alla "obiezione di coscienza" del lavoratore, cioè il diritto di rifiutare attività in contrasto con la religione o le proprie convinzioni ideologiche (ad es. per il personale sanitario), con particolare considerazione alle intese sottoscritte dallo Stato italiano con alcune confessioni religiose per tutelare la libertà religiosa nel rapporto di lavoro e agli accordi collettivi per gestire le esigenze derivanti dal pluralismo religioso in azienda. Lo studio, nel complesso, vuole dimostrare la necessità di un intervento da parte del legislatore che stabilisca linee guida per limitare potenziali conflitti

<sup>201</sup> Così, G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, Roma-Bari, 2007, 111. In senso analogo già T. TREU, *Cittadino e straniero nel diritto del lavoro*, *Justitia*, 1993, 3, 129 ss.

sociali e favorire un dialogo costruttivo tra le parti interessate al fine di trovare soluzioni condivise che possano favorire la convivenza pacifica.

## SUMMARY

The research addresses the topic of the main legal issues concerning the theme of secularism and religious freedom in multicultural society, such as that of religious discrimination in the workplace, with particular attention to the controversial topic addressed by jurisprudence at different levels (national, European and international) concerning the display of religious symbols, such as the display of the crucifix and the Islamic veil worn by women of Muslim faith in the workplace. A further field of observation is that of the legitimacy of the so-called corporate “neutrality policies” aimed at prohibiting the display of religious symbols, motivated by employers with the need to meet the needs of customers. The investigation then examines the worker’s right to “conscientious objection”, i.e. the right to refuse activities that conflict with religion or one’s ideological beliefs (e.g. for healthcare personnel), with particular consideration to the agreements signed by the State Italian with some religious confessions to protect religious freedom in the employment relationship and collective agreements to manage the needs arising from religious pluralism in the company. Overall, the study aims to demonstrate the need for intervention by the legislator to establish guidelines to limit potential social conflicts and encourage constructive dialogue between interested parties in order to find shared solutions that can promote peaceful coexistence.



# **NUOVA MALATTIA, NUOVO INFORTUNIO E NUOVA SOLUZIONE SISTEMICA: COMMENTO A CASS. 22897/2024**

ALDO DE MATTEIS\*

## **SOMMARIO**

**1.** Revisione della rendita e principio di stabilizzazione dei postumi. - **2.** La nuova malattia. - **3.** Il nuovo infortunio atto I.- **4.** Il nuovo infortunio atto II: la soluzione di Cass. 22897/2024.- **5.** Conclusioni: svuotamento del principio di stabilizzazione dei postumi.

### **1. Revisione della rendita e principio di stabilizzazione dei postumi**

La tutela dal bisogno causato dagli eventi indicati dall'art. 38 Costituzione non sarebbe adeguata se non fosse modulata sulla entità e l'andamento del bisogno stesso. Per questo motivo l'art. 83 del t.u. 1124/1965 prevede che la misura della rendita di inabilità per infortunio sul lavoro può essere riveduta in caso di diminuzione o di aumento nell'attitudine al lavoro e in genere in seguito a modificazione delle condizioni fisiche del titolare della rendita, e analoga disposizione detta l'art. 137 per le malattie professionali. Nello stesso senso l'art. 13, comma 7, del d.lgs. 38/2000 per il regime in danno biologico.

Tuttavia, le stesse norme pongono un limite temporale alla possibilità di revisione: 10 anni per gli infortuni, 15 per le malattie professionali. Questo blocco, denominato principio di stabilizzazione dei postumi, costituisce una presunzione assoluta ed è basato sulle indicazioni della scienza medico-legale del tempo secondo cui si presume che dopo un certo tempo gli esiti dell'infortunio sul lavoro e della malattia professionale si stabilizzano.

Fin dall'inizio sorsero dei dubbi sulla legittimità costituzionale di tale regime temporale e si moltiplicarono le ordinanze di rimessione che sollecitavano la Corte costituzionale a degradare la presunzione assoluta in presunzione semplice. A queste istanze ha poi somministrato argomenti la sentenza Corte cost. n. 179/1988,

\* Presidente onorario aggiunto alla Corte di Cassazione.

introduttiva del sistema misto delle malattie professionali, la quale ha altresì dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 3 t.u. n. 1124/1965 anche nella parte in cui istituisce una presunzione assoluta di derivazione professionale della tecnopatia entro un determinato termine dalla cessazione della lavorazione tabellata, differenziato dalla colonna 3 della tabella per ciascuna malattia, ammettendo così il lavoratore a provare che una malattia manifestatasi oltre tali termini ha origine professionale. Con tale sentenza la Corte ammette che vi possono essere andamenti anomali nel decorso delle singole malattie rispetto alle previsioni generali e probabilistiche della scienza medica; sancisce la variabilità delle risposte individuali rispetto all'*id quod plerumque accidit*.

Tuttavia, il principio di stabilizzazione dei postumi non è stato sistematizzato e reso coerente con questa acquisizione della sentenza 179. Secondo una giurisprudenza costituzionale risalente al 1971 la presunzione di stabilizzazione non è arbitraria o ingiusta, ma ubbidisce a un criterio razionale e rientra nei modi legittimi di esercizio della funzione legislativa; dà certezza al sistema e si risolve in un vantaggio per lo stesso lavoratore, messo al riparo da variazioni al ribasso o addirittura dalla revoca della rendita per miglioramento oltre un certo limite temporale<sup>1</sup>.

Questa giustificazione, basata sull'*id quod plerumque accidit*, cui la Corte è rimasta fedele<sup>2</sup>, anche dopo la sentenza del 1988 cennata sul sistema misto<sup>3</sup>, sorprende, perché i diritti fondamentali, categoria cui appartengono quelli derivanti dall'art. 38 della Costituzione, devono essere garantiti a ciascuna singola persona, e non possono essere compensati per medie o per gruppi.

Anche la dottrina medico-legale più recente rivendica il superamento di queste limitazioni risalenti nel tempo, assumendo di essere diventata adulta, e di essere in grado di diagnosticare qualsiasi malattia da lavoro, grazie ai progressi della scienza medica, dei controlli prevenzionali, delle storie cliniche individuali<sup>4</sup>.

Tutte queste sollecitazioni, distribuite del tempo, e l'esperienza scioccante, anche giudiziaria, di conseguenze drammatiche di infortuni e malattie rimaste senza tutela a causa del principio di stabilizzazione dei postumi, hanno indotto le Alte

1 Corte cost. 26 aprile 1971, n. 80, in *Foro it.*, 1971, I, 1161; Corte cost. 18 gennaio 1977, n. 32, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1977, II, 36.

2 Corte cost. 18 luglio 1991, n. 358, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1991, II, 103, con nota di G. CARDINALE CICCOTTI, *Validità dei termini revisionali della rendita infortunistica*; G. SERVELLO, *nota a C. cost. 358/1991*, cit., in *Dir. prat. lav.*, 1991, n. 40, 2633; per la giurisprudenza di legittimità da ultimo Cass. 6 settembre 2021 n. 24025.

3 Magari in perfetti termini di analogia: mantenimento dei termini per la revisione, con possibilità di prova a carico dell'assicurato del collegamento causale dell'aggravamento successivo al decennio: in tal senso Pretore di Trento ord. 5 ottobre 1991, in G.U. n. 6/1991, 1a serie speciale, e ord. Trib. Modena 21 novembre 1990, in G.U. n. 8/1991, 1a serie speciale.

4 D. RODRIGUEZ, *Sulla necessità di superare le nozioni disgiunte di infortunio sul lavoro e di malattia professionale. Verso una concezione unitaria di malattia da lavoro*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2015, I, 449; vedi anche, sulla progressiva attenuazione delle differenze tra infortuni e malattie professionali, D. CORSALINI, *La tutela Inail delle malattie "occasionate" dal lavoro*, ivi, 2015, I, 211; nonché, in relazione all'effetto perequativo del danno biologico, G. CIMAGLIA-P. ROSSI, *Danno biologico, le tabelle di legge*, Milano, 2000, 11.

Corti a cercare soluzioni per risolvere il problema degli aggravamenti, senza intaccare formalmente il principio di stabilizzazione dei postumi, ma in un certo senso aggirandolo e, in definitiva, svuotandolo.

## 2. La nuova malattia

La prima a muoversi è stata la Corte costituzionale.

Tra gli altri inconvenienti, il principio di stabilizzazione dei postumi lascia privi di copertura i lavoratori esposti a una *nox*a permanente, come potrebbe essere una *nox*a acustica o chimica.

Riproposta la questione in una fattispecie di lavoratore titolare di rendita per ipoacusia che aveva continuato a lavorare esposto alla medesima *nox*a, con la sentenza 2 febbraio 2010, n. 46 la Corte si è fatta carico del problema, e lo ha risolto, con una sentenza interpretativa di rigetto, sussumendolo non nell'ambito dell'art. 137 t.u. n. 1124, cit., denunciato dal giudice rimettente, bensì dell'art. 80 dello stesso t.u., che consente la unificazione della rendita costituita con i postumi di un nuovo evento invalidante, derivanti dalla esposizione al rischio patogeno permanente. Al fine di salvare il principio della stabilizzazione dei postumi, ha distinto tra la *nox*a originaria che aveva dato causa alla rendita, e la *nox*a successiva al quindicennio, che dà luogo a una nuova inabilità, ed eventualmente a una nuova misura della rendita.

A detta interpretazione si è adeguata la Corte di legittimità<sup>5</sup>.

La sentenza non è stata immune da critiche da parte della dottrina<sup>6</sup>. Riletto alla luce della sentenza, il quindicennio diventa una *fictio juris*, che discrimina fenomeni naturalistici della stessa natura, e la sentenza in esame come un aggiramento della omogenea realtà causale patogenetica. Tutta questa manovra, al fine di raggiungere l'obiettivo di tutela senza infrangere il caposaldo di sistema dell'art. 137 t.u. sulla stabilizzazione dei postumi. Come acutamente intuito<sup>7</sup>, la via maestra avrebbe dovuto essere dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 137, denunciato dal giudice rimettente, nella parte in cui consente la decorrenza del periodo di osservazione prima della cessazione del rischio.

In questo modo, relativizzando l'ultima presunzione assoluta rimasta nel t.u., dopo i precedenti interventi abolitivi della Corte costituzionale, il dato di partenza del periodo di osservazione della malattia per infortuni e tecnopatie sarebbe stato parificato in un evento certo.

La presunzione di stabilizzazione dei postumi è legittima se si parte da una *nox*a

<sup>5</sup> Cass. 9 marzo 2011, nn. 5548 e 5550; 9 agosto 2017, n. 19784.

<sup>6</sup> DE MATTEIS A., *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè-FL 2024, 609.

<sup>7</sup> A. OSSICINI-A. MICCIO, *Aggravamento o nuova malattia di una stessa patologia: una interpretazione suggestiva della Corte costituzionale per superare i limiti posti dall'art. 137 t.u. 1124/65*, in *Medicocompetente.it.*, marzo 2010.

certa come quella dell'infortunio; ma quale presunzione si può costruire sulle sabbie mobili di una *nox*a fluida, mobile, continua, spesso permanente, come nelle malattie?

Comunque sia, la sentenza in esame è fondamentale sul piano metodologico e teleologico, perché con essa la Corte indica all'interprete la via da seguire: ricercare tutte le soluzioni possibili affinché l'intera vita lavorativa del lavoratore esposto alla *nox*a permanente sia tutelata, al di là delle preclusioni di sistema preesistenti.

### 3. Il nuovo infortunio atto I

Questo suggerimento è stato seguito dalla Corte di legittimità nel diverso caso degli aggravamenti di un infortunio successivi al decennio.

In precedenza, la tutela era stata negata, in nome del principio di stabilizzazione dei postumi, per esempio, nel caso di un aggravamento a 12 anni dall'infortunio per la ripetizione di un intervento chirurgico mal riuscito<sup>8</sup>.

Il caso si è riproposto: un lavoratore subisce nel dicembre 1994 infortunio sul lavoro al ginocchio destro. Sembra poca cosa. Basta una rendita dell'11%, riconosciuta dall'Inail. Senonché ci sono delle complicanze. Prima un intervento chirurgico, poi un altro, poi un altro ancora, fino a ben 18 successivi interventi e da ultimo, nel maggio 2010, l'amputazione della coscia destra, a 16 anni di distanza dall'infortunio. L'Inail e la Corte d'appello gli negano l'aggravamento, in nome del principio di stabilizzazione dei postumi.

Ubbidendo ad un imperativo etico, Cass. 17 gennaio 2018, n. 1048, novella Antigone, ha cercato di risolvere il problema, partendo dall'art. 38, secondo comma, Cost., secondo cui al lavoratore infortunato devono essere assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita, "senza altre condizioni"; su questa premessa, ha cercato di trovare la norma risolutiva nel sistema "nel suo complesso". Ha poi distinto tra naturale evoluzione della patologia derivante dalla *nox*a originaria dell'infortunio, cui solamente si applica il principio di stabilizzazione dei postumi, e aggravamenti derivanti dalle concause sopravvenute, che ne sarebbero fuori, e che vanno prese in carico dal sistema di tutela ("nel suo complesso"). A questo punto si è inserita nel solco tracciato da Corte cost. n. 46/2010, e ha considerato l'aggravamento successivo al decennio come **nuovo infortunio**, da unificare al precedente nell'ambito dell'art. 80 t.u. n. 1124/1965, sì da portare ad una valutazione complessiva della lesione cumulata di tutti gli aggravamenti dell'infortunio, *ante* e *post* decennio.

In questo modo, il congiunto delle due sentenze delle Alte Corti ha sigillato nel nostro ordinamento il principio che tutti gli aggravamenti, sia di malattie pro-

8 Cass. 11 agosto 2014 n. 17860, non mass.

fessionali, sia di infortuni sul lavoro, devono trovare adeguato riconoscimento e tutela nell'ordinamento, anche se successivi al termine di revisione, cercando di superare le strettoie del principio di stabilizzazione dei postumi.

Anche qui non sono mancate le perplessità. Intanto all'interprete non è consentito denominare e disciplinare come nuovo infortunio quello che la legge chiama e disciplina come aggravamento, sia per ragioni formali, per le regole che presidiano la interpretazione dei testi normativi, sia sostanziali, perché un intervento chirurgico oltre il decennio, resosi necessario per gli esiti di un infortunio, è in collegamento causale con quest'ultimo, e pertanto ne costituisce un aggravamento, anche se insolito, sia per la diversità di regime giuridico che consegue alle due distinte qualificazioni. Nel caso specifico poi, non poteva trovare applicazione l'art. 80 sulla unificazione dei postumi, perché l'infortunio è avvenuto sotto il regime del t.u. n. 1124, cit., e l'aggravamento, qualificato dalla sentenza 1048 come evento nuovo, sotto quello del d.lgs. n. 38/2000, bensì l'art. 13, comma 6, d.lgs. n. 38, cit., come modificato da Corte cost. 13 aprile 2021 n. 63<sup>9</sup>.

Al riguardo è opportuno precisare la distinzione tra evento infortunistico nuovo e aggravamento di un precedente infortunio. Come è noto, il regime del t.u. 1124 e quello del d.lgs. 38/2000 sono tra loro autonomi e separati, e non si cumulano ai fini della liquidazione di un'unica prestazione previdenziale<sup>10</sup>.

Bisogna distinguere tra aggravamenti, occorsi sotto il nuovo regime, di situazioni inabilitanti precedenti, ed eventi nuovi.

Per gli aggravamenti di infortuni occorsi o di malattie denunciate prima del 25 luglio 2000, siano stati essi indennizzati o meno in rendita, continuano ad applicarsi integralmente le disposizioni del testo unico, in un regime di coesistenza delle due discipline che perdurerà fino a esaurimento dei casi ricadenti nel precedente sistema<sup>11</sup>, e cioè fino al termine di consolidamento delle rendite già costituite.

Per gli eventi nuovi, l'art. 13, comma 6, d.lgs. n. 38/2000 raccorda gli eventi anteriori al nuovo regime e quelli successivi in due periodi, relativi a due distinte ipotesi, la prima, di eventi anteriori non indennizzati in rendita, per i quali dispone l'applicazione della formula Gabrielli, e la seconda di indennizzati in rendita, per i quali dispone che non si tenga conto delle preesistenze. Le due ipotesi sono state parificate da Corte cost. 13 aprile 2021 n. 63, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, secondo periodo, d.lgs. 38/2000, nella parte in cui non prevede l'applicazione anche in tale ipotesi della formula Gabrielli.

9 Come rilevato da A. OSSICINI, *Nuovo infortunio: da una sentenza suggestiva ad una creativa*, in *Puntosicuro*, 13 febbraio 2018, e, successivamente, dalla sentenza della Corte d'appello di Torino 9 febbraio 2019, n. 85, in sede di rinvio da Cass. 1048/2018, che comunque ha applicato doverosamente il principio di diritto enunciato dalla Corte rescidente. Sulla successione dei due regimi vedi DE MATTEIS, *Infortunio* cit., cap. I, par 2, e cap. IX, II, par. 7.

10 Cass. 18 giugno 2015, n. 12629; Cass. 5 maggio 2011, n. 9956; Cass. 21 luglio 2010, n. 17089.

11 G. ALIBRANDI, *Infortunio sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè 2002, 396.

Tale sentenza non elide la distinzione tra eventi nuovi, soggetti alla decisione della Corte, e aggravamenti di infortuni occorsi sotto il regime del t.u., che rimangono soggetti a tale regime, e quindi, nella prospettiva aperta da Cass. 22897/2024 esaminata di seguito, *sine die*.

#### 4. Il nuovo infortunio atto II: la soluzione di Cass. 22897/2024

Cass. 19 agosto 2024 n. 22897 ha dichiarato di volere dare continuità all'innovativo e dirompente *dictum* della sentenza 1048, ma, come vedremo, essa è profondamente innovativa e, a nostro avviso, rimette tutti i tasselli al loro giusto posto, nell'ambito del sistema normativo esistente, perché considera l'aggravamento tardivo come tale e non come nuovo infortunio.

La fattispecie: un lavoratore subisce un infortunio *in itinere* nel 1975; nel 2010 si manifesta una patologia epatica che viene diagnosticata nel 2014 come conseguente alle trasfusioni cui l'assicurato era stato sottoposto in occasione dell'infortunio. Il primo giudice ha rigettato la domanda di aggravamento per il principio di consolidamento dei postumi, in quanto la revisione della rendita è stata richiesta oltre 35 anni dopo l'evento infortunistico. La Corte d'appello di Firenze, con sentenza emessa un anno dopo Cass. 1048, se ne discosta e conferma la sentenza di primo grado con due motivi: a) non è applicabile l'art. 80 t.u. perché nel caso in esame si era verificato un aggravamento dei postumi dell'originario infortunio, senza che la trasfusione subita possa essere identificata come un diverso rischio lavorativo, causa di autonoma lesione; b) se l'aggravamento in questione fosse considerato autonomo rispetto all'originario infortunio, l'art. 80 non potrebbe essere applicato nel caso in esame perché l'infortunio e il suo aggravamento sono assoggettati il primo al t.u. 1124, il secondo al d.lgs. 38/2000, e pertanto non cumulabili perché soggetti a sistemi normativi diversi.

La sentenza 22897 ha accolto il ricorso del lavoratore, in dichiarata continuità con Cass. 1048 (è interessante notare che anche il Procuratore generale ha concluso per l'accoglimento del ricorso); ha ripreso la distinzione cardine di Cass. 1048, secondo cui la regola della stabilizzazione dei postumi si riferisce solo agli aggravamenti appartenenti alla normale catena causale che modifica la naturale evoluzione del processo morboso avviato dall'infortunio; una trasfusione di sangue costituisce invece una concausa sopravvenuta, non prevedibile (l'elemento della prevedibilità costituisce ulteriore arricchimento rispetto alla 1048) pur causalmente dipendente dall'infortunio, ma evita di parlare di nuovo infortunio. Siamo sempre nell'ambito degli aggravamenti causalmente collegati all'infortunio, seppure estranei alla normale evoluzione patologica. In questo modo si

superano le obiezioni sia della dottrina, sia dei due diversi giudici di appello<sup>12</sup>: trattandosi comunque di aggravamenti, e non di nuovo infortunio, la unificazione degli esiti è consentita e avviene sotto il regime del tempo dell'infortunio. In definitiva ridisegna sul piano sistemico il regime degli aggravamenti, semplicemente riducendo la portata del principio di stabilizzazione dei postumi agli aggravamenti che costituiscono naturale evoluzione della patologia.

## 5. Conclusioni: lo svuotamento del principio di stabilizzazione dei postumi

È facile prevedere che per ogni aggravamento oltre il termine decennale sarà invocata una causa eccedente la naturale evoluzione; non crediamo che sarà un tema controverso; sarà probabilmente dello stesso genere della casistica che ha dato luogo alle pronunce in esame: un intervento chirurgico, una trasfusione di sangue, e simili. In questo modo il principio di stabilizzazione dei postumi diventa qualcosa di tautologico, riservato alle patologie che normalmente si stabilizzano nei termini indicati negli artt. 83 e 137 t.u. 1124; ogni qualvolta vi è una complicanza o uno sviluppo imprevedibile, siamo fuori dalla regola preclusiva, analogamente a quelle patologie che la legge stessa dichiara, per le loro caratteristiche di lungolatenza, non soggette al principio di stabilizzazione dei postumi (art. 146, comma 4, t.u. 1124 per la silicosi e asbestosi; art. 13, comma 4, d.lgs. 38/2000 altresì per le malattie neoplastiche, infettive e parassitarie)<sup>13</sup>.

Il sistema, così reinterpretato “nel suo complesso”, non impedirà la piena tutela di tutti gli aggravamenti, in ogni tempo. Tra l'altro, il regime di revisione della rendita per aggravamento disegnato dall'art. 83 t.u. 1124 è più favorevole dell'applicazione della formula Gabrielli per eventi diversi introdotta da Corte cost. 63/2021.

Si raggiunge così l'obiettivo di tutela totale e perenne perseguito con le sentenze delle Alte Corti citate ma, a nostro modesto avviso, con maggiore coerenza sistematica e aderenza ai criteri valutativi degli artt. 83 t.u. 1124 e 13 d.lgs. 38/2000. È una svolta clamorosa, quella della sentenza 22897, che corona il lento e tortuoso processo evolutivo iniziato con le prime e lontane ordinanze di rimessione, cui ha dato infine ascolto la sentenza 46/2010 e poi le successive della Corte di legittimità. Rimane da ripensare il percorso argomentativo della sentenza 46/2010, anche alla luce del riassetto sistemico di Cass. 22897/2024, ripensamento che non è precluso stante il suo carattere di sentenza interpretativa.

Esempio fulgido delle modalità composite del processo evolutivo del sistema di tutela indennitaria degli infortuni sul lavoro e malattie professionali, grazie

<sup>12</sup> Anche la Corte d'appello di Torino 9 febbraio 2019, n. 85 cit.

<sup>13</sup> Nel senso che il principio di stabilizzazione dei postumi si applica solo alla rendita diretta, e non alla rendita ai superstiti, vedi Cass. 26 novembre 2019 n. 30879.

anche a quell' "aiuto fraterno" e "ballo del tango" attribuito alle Alte Corti nella ricostruzione del sistema giuridico<sup>14</sup>, ovviamente su impulso dei giudici di merito e dei ricorrenti che li hanno sollecitati.

## RIASSUNTO

L'Autore ripercorre il cammino sviluppato dalla giurisprudenza la quale, partita da una adesione letterale alle disposizioni del t.u. 1124/1965 che limitano la possibilità di revisione della rendita a 10 anni per gli infortuni (art. 83) e 15 per le malattie professionali (art. 137), e quindi dalla negazione di qualsiasi tutela per gli aggravamenti successivi a tali termini, è giunta ad affermare, in una interpretazione costituzionalmente orientata con l'art. 38 Cost., una tutela totale e perenne per gli aggravamenti, senza alcun limite di tempo. Parte dall'esame di Corte costituzionale 46/2010 la quale, a fronte di una eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 137 t.u. 1124 in una fattispecie di esposizione a noxa acustica permanente, ha salvato tale disposizione, e considerato l'aggravamento come una nuova malattia, da unificare alla inabilità e alla rendita precedente sotto l'ombrello dell'art. 80 sulla unificazione dei postumi. A seguire Cass. 1048/2018, che ha applicato lo stesso stratagemma in una fattispecie di infortunio sul lavoro, cui era seguita una serie di interventi chirurgici non risolutivi, culminati a distanza di 16 anni nell'amputazione dell'arto. La Corte ha distinto tra gli aggravamenti che costituiscono naturale evoluzione della patologia, cui solo si riferisce il principio di stabilizzazione dei postumi, e aggravamenti dipendenti da una concausa sopravvenuta, da qualificare come nuovo infortunio, da unificare alla precedente rendita. Infine, Cass. 22897/2024 che, ferma restando la distinzione di Cass. 1048/2018, non parla di nuovo infortunio, ma considera semplicemente il principio di stabilizzazione dei postumi limitato alla naturale evoluzione della patologia, mentre gli sviluppi non prevedibili, come un intervento chirurgico o gli esiti di una trasfusione, sono semplicemente sottratti alla regola temporale, analogamente a quelle patologie che la legge stessa dichiara non soggette al principio di stabilizzazione dei postumi. L'Autore plaude a questa ultima impostazione, come più sistematica e risolutiva, e auspica che analogo processo rielaborativo sia svolto per le malattie professionali derivanti da esposizione a noxa permanente.

<sup>14</sup> Come si esprime argutamente la prof. E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, in particolare pag. 171 segg. per descrivere l'azione convergente delle Alte Corti nel sistema civilistico italiano.

## SUMMARY

The Author retraces the path developed by jurisprudence which, starting from a literal adherence to the provisions of the consolidated law 1124/1965 which limit the possibility of reviewing the pension to 10 years for accidents (art. 83) and 15 for professional diseases (art. 137), and therefore from the denial of any protection for aggravations subsequent to these terms, is came to affirm, in a constitutionally oriented interpretation with the art. 38 of the Constitution, total and permanent protection for aggravations, without any time limit.

It starts from the examination of the Constitutional Court 46/2010 which, in the face of an exception of constitutional illegitimacy of the art. 137 t.u. 1124 in a case of exposure to permanent acoustic noxa, has saved this provision, and considered the aggravation as a new disease, to be unified with the disability and the previous income under the umbrella of the art. 80 on the unification of the after-effects. Followed by Cass. 1048/2018, which applied the same stratagem in a case of accident at work, which was followed by a series of non-resolving surgical interventions, culminating 16 years later in the amputation of the limb. The Court distinguished between the aggravations which constitute the natural evolution of the pathology, to which the principle of stabilization of the after-effects refers only, and aggravations dependent on a supervening contributing cause, to be classified as a new injury, to be unified with the previous income. Finally Cass. 22897/2024 which, without prejudice to the distinction of Cass. 1048/2018, does not speak of a new injury, but simply considers the principle of stabilization of the after-effects limited to the natural evolution of the pathology, while unpredictable developments, such as surgery or the results of a transfusion, are simply removed from the temporal rule, similarly to those pathologies which the law itself declares are not subject to the principle of stabilization of the after-effects. The Author applauds this last approach, as more systematic and decisive, and hopes that a similar re-elaborative process will be carried out for occupational diseases resulting from exposure to permanent noxa.



# IL RUOLO DELL'INAIL NEI PROCESSI PENALI PER PATOLOGIE ASBESTO CORRELATE - L'ESPERIENZA PALERMITANA - RIFLESSIONI E PROSPETTIVE

SALVATORE CACIOPPO\*

## *SOMMARIO*

1. Premessa - 2. Cenni storici. - 3. Sintesi dell'iter processuale e il ruolo svolto dall'Istituto nei processi penali riguardanti lo Stabilimento Fincantieri di Palermo: l'interazione fra differenti componenti. - 4. Le tematiche trattate. - 5. La sentenza della Corte di Cassazione 31664/2024. - 6. Prospettive: il giudizio di rinvio.

### **1. Premessa**

Con il presente scritto si intende fornire un contributo a un argomento di estremo interesse, quale quello della tutela in ambito penale delle patologie asbesto correlate, che continua a interessare, principalmente, i soggetti pubblici e privati sui quali le decisioni giudiziarie che si sono susseguite negli anni, posseggono, ancora oggi, effetti di tutto rilievo.

L'esigenza nasce, principalmente, dal commentare quella che in intestazione si definisce come "l'esperienza palermitana" e che attiene a un iter prevalentemente giudiziario, che riguarda gli uffici giudiziari di Palermo, con specifico riferimento allo Stabilimento Fincantieri Cantieri Navali Riuniti di Palermo, oggetto, negli ultimi trent'anni, di un numero rilevante di procedimenti penali, che hanno visto rivestire la qualità di imputati da parte di alcuni dirigenti dello stesso, succedutisi negli anni e quella di parti offese da lavoratori o da loro superstiti.

Detta esigenza si ritiene oggi ancor più sentita alla luce della recentissima sentenza della Corte di Cassazione n.ro 31664/24, su cui contenuti ci si soffermerà in prosieguo, che va ad aggiungersi a una precedente n.ro 11128/2015, oltre che a sei precedenti di merito in primo e secondo grado, per non tacere di ulteriori 12 procedimenti penali, molti dei quali, ad oggi, lontani dalla loro definizione.

\* Coordinatore Avvocatura regionale Inail Sicilia.

Al di là del pur estremamente significativo dato processuale, del quale si è appena riferito, ciò che induce a una riflessione di fondo è che detti processi riguardano un numero relevantissimo di lavoratori o ex lavoratori dello Stabilimento palermitano, molti dei quali hanno contratto patologie amianto correlate, gran parte delle quali con esito mortale.

Non si può sottacere, infine, che il fenomeno, nel suo complesso, anche indipendentemente dall'esito dei procedimenti penali, possiede ricadute di estremo rilievo in ambito civilistico e previdenziale.

Sotto il primo profilo, si è, infatti, assistito nel corso degli anni a una netta diminuzione del numero delle costituzioni di parte civile di soggetti privati, siano essi lavoratori dello Stabilimento o loro superstiti, i quali hanno preferito azionare le proprie pretese risarcitorie in sede civilistica, di sovente con lo scopo di giungere a una composizione bonaria con la Società, tale da garantire il soddisfacimento delle loro pretese in tempi di certo più brevi di quelli del processo penale o che, per altro verso, hanno transatto i danni di rispettiva pertinenza nel corso del giudizio penale, provvedendo, conseguentemente, alla revoca della costituzione di parte civile, originariamente formulata.

In tale ottica, la presenza dei soggetti privati nei più recenti procedimenti penali è di gran lunga diminuita rispetto a quella che caratterizzava i primi processi, tant'è che oggi la partecipazione a tali giudizi nelle rispettive vesti processuali riguarda principalmente le organizzazioni sindacali, le associazioni per la lotta all'amianto o ambientaliste; oltre, naturalmente l'Istituto, che da sempre ha operato tale scelta processuale.

Oltre alle menzionate ragioni, vi sono, a vantaggio delle preferenze per la tutela civilistica delle posizioni private, indiscutibili, e di certo comprensibili, ragioni legate anche all'incertezza dell'esito finale dei processi penali, nell'ambito dei quali, come è noto, i criteri di giudizio sono ben differenti da quelli del Giudice civile, tant'è che, di recente, l'esito sfavorevole in secondo grado di alcuni procedimenti rispetto ai quali il Tribunale aveva disposto il pagamento di provvisori a carico della società responsabile civile, da quest'ultima eseguite, ha comportato la richiesta di restituzione delle somme percepite, fondata sull'intervento annullamento delle statuizioni civili; circostanza, quest'ultima, che non è difficile immaginare, ha comportato estremi disagi per i nuclei familiari interessati. Per ciò che attiene il secondo profilo, deve registrarsi un incremento di richieste tutela previdenziale, volte al riconoscimento di patologie amianto correlate, principalmente fondate, oltre, naturalmente, su riscontri medico legali ma, soprattutto, sugli esiti del cosiddetto "primo processo Fincantieri", definitosi con la decisione della Corte di Cassazione 11128/2015 sopra menzionata e, in particolare, sulle risultanze della lunga e complessa attività istruttoria che ha condotto alle condanne definitive dei dirigenti dello Stabilimento.

Tali risultanze istruttorie, consistenti, in prevalenza, nelle perizie disposte dal PM, allora titolare dell'inchiesta, sulle condizioni di lavoro all'interno dello

Stabilimento, con particolare riferimento all'esposizione delle maestranze alla sostanza nociva, vengono indicate nei giudizi previdenziali come elementi di prova di carattere generale, anche indipendentemente dalle mansioni in concreto svolte dai vari ricorrenti, in aggiunta, ovviamente, alla richiesta di verifica sotto il profilo del nesso causale fra esposizione a rischio professionale e patologia contratta.

In tale quadro assume rilievo, come lo ha assunto in modo di certo più pregnante in sede penale, l'attività svolta, specie in passato, dalla odierna CTSS, sulla quale si riferirà di seguito.

## 2. Cenni storici.

### L'interazione fra differenti componenti dell'Istituto

Probabilmente l'intestazione del presente paragrafo può apparire ridondante rispetto a quello che può essere considerato un "fenomeno locale", pur se si è in presenza di una problematica che ha coinvolto numerose sedi giudiziarie e interessato aziende di rilievo, anche non legate, come nel caso di specie, alla cantieristica navale.

Tuttavia, per una migliore illustrazione degli esiti, seppur non definitivi, dell'attività processuale che ha interessato gli Uffici giudiziari di Palermo, si ritiene opportuno ripercorrere, in sintesi, quanto avvenuto negli anni anteriori alla emissione della sentenza 31664/2024 che, forse costituisce uno "spartiacque" in misura ben maggiore di quello che si pensava fosse il suo precedente del 2015.

Anche nel presente contesto, una premessa è d'obbligo: chi scrive ha vissuto in prima persona, sia gli antecedenti fattuali all'avvio dei processi penali dei quali si riferirà, che, ovviamente, quelli più propriamente giudiziari.

Nell'ormai lontano 1998 e, quindi, in epoca ben anteriore all'entrata in vigore dell'art. 3 della l. 127/2007 e del successivo art. 61 del d.lg.vo 81/2008, nell'ambito di una complessa attività di indagine disposta dalla Procura di Palermo, gli inquirenti provvidero al sequestro di un rilevante numero di fascicoli cartacei relativi a rendite costituite dall'Istituto in favore di oltre 65 lavoratori dipendenti dello Stabilimento Fincantieri di Palermo.

Con riferimento a quel sequestro, non può sottacersi che lo zelo di un Funzionario amministrativo dell'Ente, il quale ebbe ad annotare e a effettuare le opportune verifiche sui casi in oggetto, consentì, seppur con le intuibili difficoltà di ordine normativo dell'epoca, che si acquisissero informazioni sull'avvio di un procedimento penale riguardante oltre 65 parti offese, in esse comprese i superstiti di lavoratori, che avevano contratto patologie asbesto correlate, la gran parte delle quali con esito mortale, per esposizione ad amianto all'interno dello Stabilimento. In tal senso, deve sottolinearsi, sin da ora, in aggiunta a quanto si evidenzierà di seguito relativamente ad altre componenti istituzionali, il rilevante apporto fornito della funzione amministrativa dell'Istituto.

Non esistendo, all'epoca, alcun raccordo fra Inail e ufficio della Procura di Palermo, gli inquirenti, non erano, tuttavia, a conoscenza che, circa due anni prima del sequestro, fosse stata effettuata dal parte dell'allora Contarp, una accurata indagine tecnica che, seppur indirizzata alla differente problematica relativa alla concessione dei cosiddetti "benefici amianto", aveva consentito di accertare elementi di natura tecnica ed ambientale, che avrebbero negli anni costituito il principale supporto alle tesi della Magistratura inquirente e dell'Istituto, in ordine alla individuazione dei presupposti a base delle imputazioni successivamente elevate a carico dei dirigenti dello Stabilimento di Palermo.

Si trattava di un imponente lavoro che, come negli anni riconosciuto anche dagli Organi giudiziari, aveva la caratteristica principale di essere stato l'unico accertamento sulle condizioni di lavoro, all'interno dello Stabilimento Fincantieri di Palermo, tenuto conto che l'azienda non aveva mai effettuato verifiche di tal fatta e che gli unici dati documentali - certamente incompleti sotto il profilo tecnico ambientale - erano costituiti dal contenuto di alcuni verbali redatti negli anni 70 dall'Ispettorato del Lavoro, contenenti le relative prescrizioni in tema di igiene del lavoro, "reperiti" dall'Istituto e prodotti agli atti di quel primo processo.

Al contrario, invece, quella effettuata dalla struttura consulenziale dell'Istituto consisteva in una ricostruzione minuziosa, la cui valenza, seppur con i limiti temporali e di scopo, nei quali la stessa venne fatta, è ancor oggi sottolineata, in alcuni punti, come meglio si vedrà, anche dalla sentenza della Cassazione del 31664/2024.

Di tale circostanza l'Ufficio della Procura venne, quindi, a conoscenza soltanto all'atto della costituzione di parte civile dell'Istituto nel "primo processo" (3270/98 RGNR), che la stessa Cassazione del 2024, sopra richiamata, riproponendo l'appellativo dato dalla Corte di appello, indica oggi come "*primo troncone Fincantieri*". Per la verità, quell'accertamento tecnico non era rimasto "isolato", ma era stato seguito da due successivi "pareri aggiuntivi" e da uno sostanzialmente confermativo della (allora) Contarp centrale.

Senza, ovviamente, volere entrare negli aspetti squisitamente tecnici, è sufficiente, per i limiti del presente scritto, sottolineare che, uno dei profili dei quali si è discusso negli anni e del quale si continua a dissertare ancor oggi, in ogni sede giudiziaria palermitana, è quello afferente la data di cessazione dell'utilizzo di amianto all'interno dello Stabilimento, per gli evidenti riflessi posseduti dall'accertamento di tale circostanza sulla titolarità delle posizioni di garanzia rivestite dagli imputati.

In particolare, nel corso degli anni, si è cercato, da parte delle difese degli imputati, di togliere valore a quanto affermato sull'argomento dalla precedente sentenza della Cassazione (11128/2015) che, sulla base del compendio probatorio acquisito nel corso del primo processo - fra cui, naturalmente, quello costituito dagli accertamenti Contarp - ebbe a indicare nel 1992 la data presunta di cessazione del rischio amianto nello stabilimento di Palermo.

La questione, come meglio si osserverà di seguito, è ancora oggi di estrema attualità, nonostante siano trascorsi quasi 28 anni da quell'accertamento; basti pensare al valore probatorio costituito dalle sentenze definitive, rese in altri processi, acquisite ai sensi dell'art. 238 bis cpp, le quali, pur se non autosufficienti a costituire da sole elemento di prova, possono, invece, divenirlo, ove corroborate da altri riscontri probatori, che ne confermino il contenuto.

È innegabile, in ogni caso, la rilevanza dell'apporto fornito dall'Istituto attraverso gli esiti dell'attività posta in essere dalla propria consulenza tecnica, che non va sottaciuto, ebbe ad accedere direttamente presso lo Stabilimento, fornendo concreti riscontri - pur con gli strumenti e i mezzi disponibili all'epoca - ai propri accertamenti, a differenza di quanto, seppur dettagliatamente posto in essere negli anni successivi da parte di periti e consulenti, i quali formularono le loro considerazioni soltanto sugli atti, senza mai effettuare alcuna verifica sui luoghi, volta a una ricostruzione di ambienti e condizioni di lavoro, anche se relativi ad anni lontani.

A distanza di due anni da quell'accertamento prese, pertanto, il via il primo procedimento penale nei confronti di tre dirigenti dello Stabilimento Fincantieri di Palermo (3370/98 RGNR), nel quale l'Istituto ebbe a costituirsi parte civile, superando, le prevedibili ed estremamente determinate eccezioni formulate dalle difese avversarie all'ingresso dell'Inail nel processo; contestazioni, fondate, in prevalenza, sull'assenza, all'epoca, di una legittimazione normativa - che sarebbe avvenuta solo molti anni dopo - e presumibilmente nel timore di quell'apporto che l'Inail avrebbe potuto fornire alle tesi accusatorie, attraverso la produzione in giudizio degli accertamenti di cui si è riferito, ben noti alle difese, tenuto conto del fatto che quell'attività consulenziale, della quale si è riferito, venne svolta anche in collaborazione con l'azienda, acquisendo, seppur con qualche difficoltà, documentazione di provenienza datoriale.

Naturalmente, l'attività processuale dell'Istituto non si esaurì nella produzione di quegli accertamenti e della relativa e copiosa documentazione a supporto degli stessi, ma si concretizzò anche in una rilevante produzione documentale di carattere medico legale sulle singole patologie contratte dai lavoratori afferenti i singoli casi oggetto di quel primo processo.

Senza, tuttavia, sottacere, come si vedrà di seguito, il coinvolgimento e, quindi, l'apporto fornito dalla funzione ispettiva dell'Inail.

### **3. Sintesi dell'iter processuale e il ruolo svolto dall'Istituto nei processi penali riguardanti lo stabilimento Fincantieri di Palermo**

Il processo penale, al quale si è fatto riferimento, iniziò nel 1998, riguardò 69 lavoratori, molti dei quali deceduti, alcuni anche in corso di causa e, successivamente al rinvio a giudizio, si articolò in oltre 80 udienze, definendosi, in primo

grado, con sentenza di condanna di tutti gli imputati a pene variabili fra i 7 e i 3 anni di reclusione, con applicazione di sanzioni interdittive e contestuale emissione di provvisori in favore dell'Istituto (sentenza 2093/2010).

Anche il successivo giudizio di appello, si concluse con la conferma della decisione impugnata (sentenza 4224/2012), pur se, come prevedibile, venne dichiarata l'estinzione di alcuni reati per intervenuta prescrizione.

Come rilevato in precedenza, la Suprema Corte (sentenza 11128/2015) rigettò i ricorsi proposti dalle difese, confermando un impianto accusatorio, fondato anche sugli accertamenti tecnici dell'Istituto, dei quali si è riferito, sottolineando, in motivazione, il tenore degli stessi e, in particolare, il contenuto della deposizione testimoniale del Funzionario Contarp dell'Istituto; deposizione, resa nel corso del primo grado del processo, della quale venne sottolineata la congruenza rispetto al quadro probatorio generale.

A prescindere dalle questioni giuridiche e scientifiche che si "affacciarono" per la prima volta in quel processo (ma che, per la verità, erano già state affrontate in alcuni precedenti relativi al settore della cantieristica navale, due aspetti di carattere generale meritano di essere evidenziati: il primo, è relativo al ruolo e all'importanza dell'Istituto in tale tipologia di processi; ruolo, del quale venne affermata la terzietà, pur in presenza di una richiesta risarcitoria formulata nei confronti degli imputati nelle qualità dai medesimi rivestite e della società responsabile civile, evidenziandosi, nel contempo, come l'attività svolta dall'Ente e, in dettaglio, dalle sue componenti tecniche, mediche e professionali in genere, si caratterizzasse per la sua assoluta indipendenza rispetto alle posizioni dell'assicurante - datore di lavoro - e dell'assicurato - tecnopatico, e come, a tale condizione non fosse di ostacolo l'aspetto di natura civilistica a base della richiesta di rimborso del costo delle prestazioni erogate.

L'altro, è quello del contributo, più volte sottolineato, non soltanto dalla pubblica accusa, ma anche dalla Magistratura giudicante, fornito dall'Ente, volto ad accertare circostanze, non soltanto documentali, che giammai sarebbero state poste a conoscenza dell'Autorità giudiziaria.

È stato, quindi, affermato e più volte ribadito negli anni, un ruolo non di certo marginale in questa tipologia di processi, che ha visto rivestire all'Inail, non più la qualità di soggetto semplicemente erogatore di benefici economici, ma di parte processuale che ha fornito il proprio contributo all'accertamento di circostanze tecniche e medico legali di estremo rilievo.

In proposito, in relazione alla ricostruzione delle condizioni di lavoro caratterizzanti il cantiere interessato, al di là dell'apporto tecnico cui si è riferito, ha assunto importanza fondamentale, se non addirittura decisiva, l'esito di una attività posta in essere da un funzionario di vigilanza dell'Istituto, il quale ebbe a riferire, con dovizia di particolari, sui propri accertamenti, svolti per oltre trent'anni della sua attività lavorativa, nel corso dei quali effettuò centinaia di verifiche all'interno del cantiere di Palermo; verifiche, che, seppur indirizzate a problematiche

afferenti il rischio assicurato o singoli casi di tecnopatie contratte da lavoratori, consentirono l'acquisizione agli atti del processo di precise informazioni, tali da rappresentare un quadro, in tema di verifica sull'esposizione a rischio amianto, che si è successivamente posto a base anche di altri processi, all'interno dei quali queste testimonianze sono successivamente confluite.

Insomma, si era in presenza di una mole di informazioni, molte delle quali anche di provenienza datoriale, frutto di una ricerca "certosina" di documenti risalenti nel tempo, fra i quali quelli contenuti nel fascicolo relativo al rapporto assicurativo instaurato dalla società con l'Istituto nell'anno 1972, afferente lo Stabilimento di Palermo.

A tale "primo processo" hanno fatto seguito, in un primo momento, altri due procedimenti, con medesimo oggetto e imputati ma, ovviamente, differenti parti offese, che, all'esito di una istruttoria dibattimentale, nel corso della quale vennero escussi 75 testimoni, periti e consulenti, hanno trovato la loro definizione in primo grado con due sentenze di condanna, emesse a distanza di pochi giorni l'una dall'altra (5607/2015 e 5728/2015), a pene ricomprese fra i 9 e i 6 anni di reclusione, con emissione di provvisori in favore delle parti civili costituite, ivi compreso, ovviamente, l'Istituto.

Successivamente, tuttavia, le impugnazioni proposte dagli imputati avverso dette decisioni di condanna sono state accolte dalla Corte di appello che, riuniti i due procedimenti, ha pronunciato, in riforma delle decisioni impugnate sentenza (4900/2022), di assoluzione degli imputati per non avere commesso il fatto, con contestuale annullamento delle statuizioni civili emesse.

In epoca recente, però, la Corte di Cassazione, giudicando sui ricorsi proposti avverso la superiore decisione da parte della Procura Generale e dalle parti civili, ivi compreso l'Istituto, con la già menzionata sentenza 31664/2024 dell'11.6/2.8/2024, ha annullato la statuizione della Corte di appello, rinviando per nuovo esame ad altra Sezione.

Sui contenuti di tale ultima decisione si riferirà nel prosieguo, dovendosi ribadire, già da ora, l'ulteriore richiamo operato dal Suprema Corte a molte di quelle circostanze oggetto degli accertamenti effettuati dall'Istituto, ai quali si è fatto sopra riferimento.

Analogamente a ciò che è avvenuto nei processi sopra menzionati, gli accertamenti riconducibili all'attività svolta negli anni passati dalle componenti dell'Istituto sopra indicate, continuano a trovare ingresso nelle fasi dibattimentali anche nei giudizi di più recente instaurazione.

#### 4. Le tematiche trattate

##### a) Il ruolo dell'“esperto”

In seno a una dialettica processuale, alla quale non potevano di certo rimanere estranee, sia le numerose pronunce della giurisprudenza della Corte di Cassazione, che quelle di merito, oltre, naturalmente, l'evoluzione e del dibattito scientifico caratterizzato da argomentazioni di sovente in contrasto fra loro, ma comunque “veicolate” all'interno dei processi palermitani da Periti e Consulenti - il cui apporto si è sempre rivelato di estremo rilievo - si è inserita una profonda riflessione sul ruolo del Giudice, così come delineato dalla sentenza Cozzini (Cass. 43786/2010), al cui contenuto ciascuna delle parti si è di sovente richiamata per trarne argomenti a sostegno delle rispettive tesi, sottolineando, seppur con differenti argomentazioni, come sia fondamentale il ruolo del sapere scientifico all'interno del processo penale. In tale ottica, si è assistito a valutazioni circa l'affidabilità dell'esperto (nel caso di specie, il Perito), evidenziandosene, da parte delle difese, la sua presunta non terzietà, che ne condizionerebbe l'apporto tecnico scientifico.

Si tratta di un argomento di carattere primario, rispetto a quelli che si esamineranno di seguito, che ha caratterizzato (e continua a caratterizzare) i processi “palermitani”, specie in considerazione del fatto che, nella quasi totalità degli stessi, le perizie rese, sia in fase di incidente probatorio, che in dibattimento, sono state redatte dal medesimo soggetto, sin dal primo processo.

Il profilo afferente la valutazione circa l'attendibilità del perito dell'accusa ha costituito, come detto, argomento di carattere prioritario sul quale le difese insistono ancor oggi e, come meglio si osserverà, allorquando si farà riferimento nel dettaglio ai contenuti della sentenza 31664/2024, è stato ampiamente esaminato dalla Corte di Cassazione, tenuto conto che la Corte di appello, la cui pronuncia è stata riformata con detta decisione, aveva di fatto accolto le argomentazioni sul punto illustrate dagli imputati.

##### b) L'individuazione dell'epoca di cessazione del rischio amianto

Ulteriore profilo che caratterizza i procedimenti penali per patologie asbesto correlate, presso gli uffici giudiziari di Palermo è quello, cui si accennava in precedenza, relativo alla presunta data di cessazione dell'esposizione a rischio amianto all'interno dello Stabilimento di Palermo.

È un aspetto di estremo rilievo, per le sue evidenti ricadute sulla titolarità da parte degli imputati delle rispettive posizioni di garanzia, al quale, come si evidenziava in precedenza, l'Istituto ha fornito un apporto di estrema importanza. La individuazione di una data (o meglio di un anno), a partire dalla quale possa ritenersi cessata l'esposizione a rischio amianto in Fincantieri Palermo, assume estrema importanza in relazione alla configurabilità a ciascuno degli imputati delle condotte omissive ai medesimi singolarmente contestate,

basti soltanto porre mente agli effetti posseduti da tale accertamento sulla posizione processuale di un soggetto che abbia assunto la titolarità della posizione di garanzia in epoca successiva alla “cessazione del rischio”.

Ovvio, quindi che su tale tema si articolasse una dialettica processuale estremamente complessa, resa peraltro, più incisiva, dal ribaltamento operato sul punto dalla decisione della Corte di appello - successivamente, come detto, riformata dalla 31664/2024 - che aveva sostanzialmente ignorato i contenuti sullo specifico argomento della sentenza della Suprema Corte 11128/2015 e, con essa, l'intero supporto probatorio fornito negli anni dall'Istituto, al quale si è fatto più volte riferimento.

c) **L'affidabilità delle diagnosi**

Altro argomento che ha caratterizzato i processi cui si è fatto riferimento è stato quello della contestata affidabilità delle diagnosi formulate dai Periti dell'accusa, prevalentemente, per assenza dell'esame immunoistochimico.

Si è, infatti, sostenuta dalle difese degli imputati la essenzialità di tale accertamento medico legale, in assenza del quale, non potesse affermarsi, specie relativamente al mesotelioma, la certezza della patologia.

Per la verità, tale problematica è stata affrontata nell'ambito del “primo processo Fincantieri”, laddove per nessuna delle patologie oggetto di quel procedimento era stato effettuato dai periti tale accertamento, essendosi in presenza di sole diagnosi cliniche.

In quel contesto, la Suprema Corte ebbe, però, a sottolineare la validità della metodologia diagnostica per il mesotelioma *“sulla base delle tecniche strumentali, adoperate all'epoca dell'insorgenza della malattia, non potendo pretendersi che la diagnosi di tale patologia fosse condizionata al rinvenimento di riscontri obiettivi, come quello costituito dall'esame immunoistochimico”* (Cass. 11128/15).

La questione ha costituito oggetto di attenzione anche nell'ambito del procedimento conclusosi con la decisione del Supremo Collegio 31664/2024, tenuto conto che nei precedenti giudizi di merito la stessa era stata affrontata e che anche in quei processi si era in presenza di numerose diagnosi formulate in assenza di effettuazione dell'esame immunoistochimico, pur se “tecnicamente disponibile” all'epoca dei decessi.

Ovviamente, nel corso dei successivi procedimenti penali, il ricorso all'effettuazione di tale tipologia di accertamento è rientrato, pur se non con costante regolarità, nella normale attività diagnostica.

Il punto nodale della questione non è costituito, naturalmente, dalla semplice effettuazione o meno dell'esame a conferma della diagnosi, ma dagli effetti posseduti sul piano giuridico dall'assenza di tale accertamento in termini di certezza o mera probabilità della natura professionale della singola patologia. Il principio della non indispensabilità dell'esame immunoistochimico, da inquadarsi nella cosiddetta “tripletta diagnostica” (immagine radiologica o

diagnosi clinica; esame istologico; ed esame immunoistochimico), era stato, peraltro, affermato dalla sentenza 11128/2015, più volte richiamata nella recente Cass. 31664/2024, affermandosi, proprio in quest'ultima, che: *“senza che il suo difetto (il protocollo diagnostico di cui sopra) faccia retrocedere l'accertamento al campo del meramente probabile, potendo il giudice di merito calibrare il giudizio di affidabilità del diagnosi di mesotelioma tenendo conto delle tecniche strumentali adoperate all'epoca dell'insorgenza delle malattie non potendosi pretendere che la diagnosi di tale patologia al rinvenimento di riscontri obiettivi come quello costituito dall'esame immunoistochimico e ciò in conformità dei principi espressi anche dalla sentenza della Suprema Corte conclusiva del c.d. “primo troncone”.*

Corollario di tale previsione è da ritenersi sia la definitiva attribuzione di validità a tutte le diagnosi formulate nell'ambito dei procedimenti riuniti, decisi con la sentenza della Corte di appello, riformata da quella del Supremo Collegio 31664/2024; diagnosi, alle quali - va sottolineato - ha contribuito in maniera determinante l'attività svolta dall'Istituto in ambito medico legale, non potendosi sottacere che la quasi totalità della documentazione esaminata dai Periti e dai Consulenti era esclusivamente di provenienza Inail, non avendo, ovviamente, provveduto, alcuno di tali soggetti, ad effettuare specifici accertamenti.

Insomma, la valutazione del nesso di causalità su ciascun caso, operata dai Giudici di merito, che hanno fatto motivatamente proprie le considerazioni dei periti, in termini di diagnosi, si è fondata anche, se non esclusivamente, sulle informazioni di carattere sanitario fornite dall'Istituto, il quale ha messo a disposizione dell'autorità giudiziaria, oltre agli accertamenti di carattere ambientale, cui si è fatto in precedenza riferimento, anche gli esiti dell'attività medico legale di sovente svolta in anni lontani dall'avvio dei processi.

I tre profili sopra sinteticamente riportati costituiscono quelli che possono definirsi “peculiari” dei processi di Palermo, rispetto ai quali l'apporto dell'Istituto, nei termini in precedenza rappresentati, ha posseduto notevole rilevanza, ma, certamente, non hanno esaurito le problematiche caratterizzanti i procedimenti di analogo oggetto, che hanno coinvolto anche altri comparti aziendali.

Infatti, anche nei processi svoltisi presso l'ufficio giudiziario di Palermo, che sono stati interessati dalle due sentenze della Corte di Cassazione del 2015 e del 2024, si sono affrontate le tematiche “tipiche” di tale tipologia di procedimenti e, quindi, quelli afferenti i meccanismi eziologici nelle patologie asbesto - correlate, e in particolare, quelli relativi alla valenza delle esposizioni successive a quelle che avrebbero innescato la singola malattia, alla possibilità, con riferimento al carcinoma polmonare, di interazione di fattori di rischio differenti dall'amianto, quali, di norma, il fumo di sigaretta, al nesso causale individuale e alla colpa di ciascun imputato, da valutarsi rispetto al singolo periodo di garanzia rivestito.

## 5. La sentenza della Corte di Cassazione 31664/2024

La decisione della Corte di appello di Palermo 4900/2022, oggetto di parziale riforma da parte della sentenza in esame, aveva, in estrema sintesi, “cancellato”, non soltanto l’impostazione accusatoria, ma, per ciò che attiene l’Istituto, rimosso valore a quella mole di accertamenti tecnici e medico legali ai quali si è in precedenza accennato, ponendo in dubbio, in alcune parti della sua parte motiva, la stessa legittimazione dell’Ente a intervenire processualmente nei giudizi sottoposti alla sua attenzione.

Ciò, ad avviso della Corte, in relazione principalmente alla presunta consapevolezza da parte dell’Inail dell’anteriorità dell’epoca di cessazione del rischio amianto all’interno dello Stabilimento, rispetto all’assunzione delle rispettive posizioni di garanzia da parte degli imputati.

Nel dettaglio, è stato addirittura stigmatizzato il comportamento dell’Istituto che: *“nonostante i propri pareri abbia poi coltivato la costituzione processuale di parte civile certamente non influenzabili”*, ribadendo tale convincimento allorquando, con espresso riferimento ai *“pareri CONTARP datati 1996”*, cui si è accennato in precedenza, ha sottolineato ancora una volta come: *“Ove questo dato proveniente dai super esperti istituzionali dell’INAIL; ente, che nonostante questo, singolarmente in questo giudizio, ha ritenuto di coltivare ancora la propria originaria costituzione di parte civile...”*.

E’ ovvio che un’affermazione di tale portata - per quanto “motivata” su una erronea lettura del compendio probatorio dei processi riuniti, costituito non soltanto dal supporto documentale (pareri ex Contarp del 1996), ma anche dal contenuto delle dichiarazioni rilasciate dal suo estensore nella fase istruttoria di entrambi i processi riuniti, il cui tenore era identico a quelle riferite dalla Suprema Corte nella decisione del 2015 - avrebbe nei fatti totalmente inficiato l’intero operato dell’Ente, con evidenti ricadute anche sull’attività processuale svolta negli ultimi 25 anni, tenuto conto che, secondo la Corte di appello, le dedotte incertezze sull’argomento avrebbero dovuto indurre l’Istituto a non agire in prima persona nei processi (non soltanto in quelli in esame).

In tal modo, la Corte avrebbe potuto vanificare l’attività processuale svolta dall’Inail, mettendone, addirittura, in discussione il ruolo.

La questione, come peraltro riportato nella sentenza che detta statuizione ha parzialmente riformato, è stata affrontata, sia sotto l’aspetto di carattere generale, relativo alla necessità, in caso di integrale riforma della decisione di primo grado da parte del Giudice di appello, di confutare specificamente i più rilevanti argomenti della motivazione della prima sentenza *“fornendo alla propria decisione una nuova e compiuta struttura motivazionale che dia ragione delle difformi conclusioni”*, sia relativamente all’aspetto più propriamente “tecnico”, sottolineando, nel dettaglio, la estrema valenza di quanto emerso sullo specifico argomento nei processi precedenti e *“l’errore di metodo”* del richiamo operato dalla Corte al manca-

to superamento del valore limite delle 100 fibre per litro, dal quale sarebbe derivata ad avviso del giudice di secondo grado, l'irrelevanza delle esposizioni nell'ipotesi di bassa concentrazione.

La problematica non è di poco conto, in una prospettiva che riguardi i numerosi processi penali allo stato ancora pendenti.

Ritenere, infatti, che, soltanto al di sopra della sopra menzionata concentrazione potrebbe parlarsi di esposizione morbigena, condurrebbe a negare valenza a tutte le ipotesi di addebito di penale responsabilità, laddove non sia stata accertata, con il rigore che la tipologia di giudizio richiede, una esposizione a fibre superiore alle 100 per litro.

La Suprema Corte, tuttavia, operando, preliminarmente, un preciso distinguo fra la normativa di cui all'art. 13 comma 8 l. 257/1992 e, in generale, di quella afferente la dismissione dell'agente patogeno, ha sottolineato, non soltanto l'assenza di spiegazione scientifica della patogenesi nelle malattie asbesto correlate nel senso rappresentato dalla Corte di appello, ma ha evidenziato come un assunto di tal fatta sia smentito *“dalla semplice ricognizione delle vicende giudiziarie inerenti al fenomeno, considerata l'ampia casistica di decessi correlati ad esposizioni non dirette all'agente patogeno”*, richiamando, a mo' di esempio, il caso del soggetto che provvede al lavaggio delle tute del familiare lavoratore (ipotesi, peraltro, presenti anche nell'ambito dei due processi riuniti).

Come in precedenza anticipato, assume estremo rilievo, proprio in un'ottica prospettica, anche la tematica affrontata dalla Suprema Corte relativa agli indici di attendibilità dei Periti, il cui operato è stato sottoposto a censure indirizzate a screditarne la professionalità e ciò che più rileva, l'indipendenza di giudizio, con ricorso ad argomenti, definiti dalla stessa Cassazione *“estranei al giudizio”*.

La Corte di appello, infatti, consapevole della sostanziale adesione da parte dei giudici di primo grado ai contenuti delle perizie e, soprattutto, alla disamina effettuata in sede di incidente probatorio, ha operato una rilettura del materiale probatorio acquisito nella precedente fase di merito, attraverso la disposta rinnovazione dell'istruttoria, unicamente, tuttavia, per procedere alla audizione dei periti.

All'esito di tale attività, il Giudice del gravame ha sottolineato come le circostanze a base della ritenuta inaffidabilità dei periti (o meglio del perito e della sua *“collaboratrice”*) fossero da rinvenire in quello che è stato definito come uno *“scorretto approccio valutativo”*, determinato dall'adesione dell'esperto alla teoria dell'effetto acceleratore, pur in presenza di un dibattito ancora acceso sulla lettura dei documenti di consenso di cui alle Conferenze di Torino (2011) e di Bari (2015), definito dallo stesso perito, come *“inutile e fuorviante”*, formulando rilevi anche sul fatto che il detto perito fosse fra gli specialisti più impegnati tra i periti designati dalle Procure, come se tale circostanza ne potesse compromettere l'immagine e la serenità di giudizio.

Detto convincimento sulla presunta imparzialità del perito, è stato posto a base dalla Corte per togliere valenza alle spiegazioni fornite dai precedenti giudici in

tema di dimostrazione scientifica delle patogenesi delle patologie asbesto correlate, senza, peraltro, distinguerle fra loro; tema, quest'ultimo, ampiamente affrontato nelle decisioni di primo grado.

Tale approccio ha costituito, secondo il Supremo Collegio un "*macroscopico errore metodologico*", posto che i giudici di appello, pur ritenendo superata la teoria della trigger dose, condividendo quella della dose correlata - definita, tra l'altro come la più accreditata presso la comunità scientifica - hanno respinto, senza fornire adeguata motivazione, quella sostenuta dal perito dell'effetto acceleratore.

In tal modo, la Corte di appello, aderendo sostanzialmente agli argomenti dei consulenti delle difese, ha "*elaborato una terza spiegazione per sostenere in termini generali la impossibilità di risalire ad un'appagante dimostrazione scientifica della patogenesi*". La Suprema Corte ha, però, definito "*fallace*" tale ragionamento, sottolineando come, seppur in linea di principio, non è impedito al Giudice di appello riformare in senso assolutorio la sentenza di condanna emessa in primo grado, valutando diversamente il compendio probatorio, ma deve, però, indicare "*in maniera approfondita e diffusa gli argomenti, specie se di carattere tecnico-scientifico, idonei a confutare le valutazioni del giudice di primo grado (Cass. Sez. IV 2474 del 15.10.2021)*".

In tale ottica, la Corte di legittimità, nel sottolineare la non necessità di una automatica rinnovazione dell'istruttoria nell'ipotesi di ribaltamento assolutorio della decisione di primo grado - anche, se nel caso di specie, la disposta rinnovazione era consistita unicamente nella nuova audizione dei periti e dei consulenti - ha rimarcato la necessità di un "*marcato onere motivazionale*", che, tuttavia, laddove si discuta del sapere scientifico veicolato nel processo, non possa trovare il suo fondamento in conoscenze extragiuridiche non appartenenti al bagaglio culturale del Giudice, il quale le utilizzi per dare una "*propria personale spiegazione dei fatti*".

Per ciò che attiene, in particolare, il ruolo svolto dall'Istituto - e, quindi, con specifico riferimento agli argomenti di carattere "tecnico" affrontati nei procedimenti riuniti - si è assistito in grado di appello al ribaltamento delle risultanze di un compendio probatorio di tutto rilievo, non soltanto, documentale, analizzato con puntualità dai giudici di primo grado, le quali, sono state, in alcuni casi, totalmente sovvertite, ignorando, peraltro il tenore letterale dei documenti richiamati (in tal senso, devono leggersi le argomentazioni dei giudici di appello circa la presunta data di cessazione dell'esposizione ad amianto) senza, ed è ciò che sottolinea la sentenza di parziale riforma, che di tali valutazioni siano state fornite spiegazioni razionali.

Alla luce di tali considerazioni, sinteticamente riferite, la Suprema Corte ha parzialmente riformato la sentenza di appello, rinviando, per nuovo esame, sempre al giudice penale, individuato in altra sezione della Corte di appello di Palermo.

## 6. Prospettive: il giudizio di rinvio

Il rinvio disposto dalla Suprema Corte al giudice penale, tenuto conto del parziale accoglimento del ricorso del Procuratore Generale nei confronti di un degli imputati, induce ad alcune riflessioni sulla posizione dell'Istituto nel prossimo giudizio di rinvio, tenuto conto che, in quella sede, dovranno essere esaminati anche gli effetti civili della decisione riformata.

Verranno riproposte, quindi, all'attenzione dei giudici del rinvio, le tematiche affrontate nel corso dei processi, rispetto alle quali, tuttavia, non potrà ignorarsi il recente insegnamento della decisione 31664/2024, con riferimento alla valenza posseduta dal precedente specifico, costituito dalla sentenza 11128/2014, ma non soltanto da quest'ultima, bensì anche dalle sentenze di merito che l'hanno preceduta, acquisite ex art. 238 bis cpp, con particolare riferimento alla tematica del rapporto fra epoca di cessazione del rischio amianto all'interno dello Stabilimento di Palermo e periodi di garanzia rivestiti dagli imputati.

Dovrà necessariamente effettuarsi, quindi, un riesame dell'intero dato probatorio, acquisito dai Giudici di primo grado dei procedimenti riuniti, posto a base delle statuizioni di condanna, tenuto conto della rilevanza dagli stessi attribuita alle risultanze del "primo processo Fincantieri", più volte richiamate nelle due decisioni, specie allorquando entrambi i Decidenti hanno operato la ricostruzione delle condizioni di lavoro all'interno dello Stabilimento di Palermo, anche in forza delle perizie effettuate in quel processo, rispetto al cui contenuto, uno dei giudici di primo grado ha sottolineato *"la cogente forza persuasiva che i "fatti accertati" in quel processo venendo a rinsaldare, in modo granitico, la piattaforma probatoria"* (5728/2015).

Proprio in tema di applicazione dell'art. 238 bis cpp, i giudici di primo grado hanno richiamato più volte la valenza di tale norma, sottolineando in più punti, come le decisioni emesse nel processo che ebbe a definire il "primo troncone", pur non costituendo piena prova dei fatti nelle stesse accertati, fossero state corroborate dagli accertamenti compiuti in quella sede.

Peraltro, a proposito dell'onere motivazionale, la prima delle due sentenze (5607/2015), ha ritenuto che lo stesso dovesse ritenersi meno stringente, in considerazione del fatto che *"il processo già concluso con sentenza passata in giudicato ha avuto ad oggetto proprio l'accertamento degli stessi fatti di cui alla conclusa istruttoria; senza contare che a quel dibattimento hanno preso parte gli stessi imputati e gli stessi difensori"*. Le dette decisioni si sono, inoltre, caratterizzate per numerosi richiami al contenuto, non soltanto documentale, degli accertamenti effettuati dalle componenti tecniche dell'Inail, oltre che sul tenore delle dichiarazioni rese dai tecnici in entrambi i procedimenti.

In tale ottica, è stato affermato, proprio in forza del contributo fornito dall'Istituto, come debba ritenersi *"accertato l'utilizzo di amianto nello stabilimento di Palermo, per le costruzioni di navi almeno fino al 1985, e nelle trasformazioni"*

*e riparazioni, almeno in parte sino alla data di redazione dell'elaborato di consulenza (1996)". (5728/2015).*

Seguendo, quindi, il percorso tracciato dalla sentenza di parziale riforma, occorrerà procedere all'effettuazione di quella rilettura del dato probatorio inerente, nella specie, al periodo di esposizione all'agente patogeno all'interno dello Stabilimento di Palermo.

Si tratta di un'attività processuale di tutto rilievo, alla quale si ritiene che l'Istituto debba continuare a fornire il proprio fondamentale apporto, soprattutto, in un'ottica di coerenza con quanto posto in essere sin dal suo ingresso nel primo dei processi palermitani, ribadendo, anche nella futura sede giudiziaria, la valenza della propria attività consulenziale svolta in passato, sia in ambito tecnico, che medico legale, costantemente sottolineata anche nei processi di più recente instaurazione.

## RIASSUNTO

L'Autore ripercorre, in sintesi, un lungo iter processuale, iniziato 28 anni addietro, che ha visto differenti componenti dell'Istituto svolgere attività professionale in anni antecedenti l'avvio di quelli che vengono indicati come "processi di Palermo". In tale ottica, sottolinea l'interazione fra differenti competenze dell'Istituto, quali quella tecnico scientifica, medico legale e ispettiva, le quali, nel corso degli anni, hanno fornito all'Autorità giudiziaria un quadro di estremo rilievo circa le condizioni di lavoro all'interno dello Stabilimento Fincantieri di Palermo, oltre che in relazione all'origine e all'evoluzione di numerose patologie asbesto correlate, contratte da un gran numero di lavoratori, molti dei quali deceduti. L'Autore esamina, quindi, le principali questioni affrontate negli Uffici giudiziari di Palermo nel corso di un processo penale che ha visto in primo grado l'emissione di sentenze di condanna nei confronti dei dirigenti dello Stabilimento a pene significative, oltre al risarcimento dei danni in favore, sia delle parti civili private, che dell'Inail; sentenze, tuttavia, ribaltate da una successiva decisione della Corte di appello, a sua volta, però, riformata da una recente pronuncia della Corte di Cassazione. Sui contenuti di tale ultima sentenza si sofferma, inoltre, sottolineandone gli aspetti maggiormente significativi, evidenziando, altresì, come il ragionamento della Corte di appello sia stato sottoposto a severa critica da parte della Corte di Cassazione, specie laddove il giudice di secondo grado non abbia tenuto in debita considerazione le risultanze del cosiddetto "primo processo Fincantieri" definitosi nel 2015, soprattutto, in tema di individuazione dell'epoca di cessazione del rischio amianto all'interno dello Stabilimento di Palermo, al cui accertamento l'Istituto aveva fornito un apporto estremamente significativo. L'Autore, infine, esamina le prospettive del prossimo giudizio di rinvio e del ruolo che l'Inail dovrà rivestire in tale processo.

## SUMMARY

The Author briefly retraces a long criminal trial, which began 28 years ago, and which saw different members of the Institute carry out professional activities in the years preceding the start of what are known as the "Palermo trials". In this perspective, he underlines the interaction between the different competences of the Institute, such as the technical-scientific, forensic and inspection ones, which, over the years, have provided the judicial authorities with an extremely important picture of the working conditions inside the Fincantieri factory in Palermo as well as in relation to the origin and evolution of numerous asbestos-related pathologies, contracted by a large number of workers, many of whom died. The Author then examines the main issues addressed in the Palermo Judicial Offices during a criminal trial that saw, in the first instance, the issuing of sentences condemning the Factory Managers to significant penalties, in addition to compensation for damages in favor of both the private civil parties and Inail; sentences, however, overturned by a subsequent decision of the Court of Appeal, in turn, however, reformed by a recent ruling of the Court of Cassation. The Author focuses on the contents of this last ruling, underlining its most significant aspects, also highlighting how the reasoning of the Court of Appeal was subjected to severe criticism by the Court of Cassation, especially where the second-instance judge did not take into due consideration the results of the so-called "first Fincantieri trial" concluded in 2015, especially, in terms of identifying the time of cessation of the asbestos risk within the Palermo Factory, to the ascertainment of which the Institute had provided an extremely significant contribution. Finally, he examines the prospects of the next referral judgment and the role that Inail will have to play in this new criminal trial.

# GLI EFFETTI AMMINISTRATIVI DEL PATTEGGIAMENTO DOPO LA CARTABIA: È LEGITTIMO UN BANDO DI FINANZIAMENTO CHE ESCLUDA UN RICHIEDENTE PER CONDANNA PER PATTEGGIAMENTO?

FRANCO BOTTEON\*

La Cartabia “penale” (d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150) ha notoriamente voluto fare “campagna promozionale” a favore del patteggiamento, per facilmente intuibili fini di decongestionamento dei tribunali nell’ambito del PNRR, offrendo agli imputati vantaggi più significativi di quelli finora proposti, tali anche da sopravanzare nettamente gli svantaggi (che pure ci sono perché il patteggiamento comporta comunque una pena evitabile con il dibattimento).

Il rimpolpamento dei vantaggi del patteggiamento “Cartabia” è stato attuato con l’estensione dei casi di esclusione dell’equiparazione a sentenza di condanna della pronuncia di applicazione della pena: la pronuncia produce effetti, quantomeno automatici, solo nel campo penale e quindi l’imputato può confidare sul fatto che non vi siano conseguenze in campo amministrativo (per quanto qui interessa), civile, tributario e disciplinare.

Il problema è capire bene quanto ampio debba intendersi il “campo amministrativo” (o civile, o disciplinare) in cui non entra il patteggiamento: il campo è (solo) quello giudiziale-processuale o anche quello sostanziale-regolatorio? Il giudice amministrativo non può considerare condanna l’applicazione concordata della pena, ma l’amministrazione, nell’esercizio dell’attività discrezionale, può considerare, eventualmente con adeguata motivazione, il patteggiamento come sentenza di condanna, senza ulteriore verifica (es. senza analisi degli atti istruttori penali)? È utile raffrontare i due testi.

Il testo vigente al momento della Cartabia, invero già in precedenza leggermente ma non sostanzialmente modificato rispetto al codice del 1988, disponeva: “*1-bis. Salvo quanto previsto dall’articolo 653, la sentenza prevista dall’articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi. Salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna*”.

L’art. 653 c.p.p. riguarda il “disciplinare” nel cui ambito il patteggiamento aveva

\* Avvocatura regionale Inail Veneto.

(ha) effetto di giudicato su alcuni temi quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso). Il nuovo testo (in vigore dal 30 dicembre 2022, ai sensi di quanto disposto dall'art. 99-bis, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 150/2022, aggiunto dall'art. 6, comma 1, d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 dicembre 2022, n. 199) stabilisce:

*“1-bis. La sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile. Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di condanna. Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna”*

La Cartabia, dunque:

- a) riconferma l'inefficacia del patteggiamento nei giudizi diversi da quelli penali;
- b) aggiunge l'"inutilizzabilità" (sanzione spiccatamente probatoria penale) della sentenza di patteggiamento come prova in tali giudizi extra-penali (Tar Roma 1/03/2024 n. 4119/2024 spiega che il giudice amministrativo può comunque guardare gli atti dell'istruttoria penale);
- c) aggiunge, infine, una previsione riguardante le norme di legge, secondo cui le leggi extra-penali che equiparano patteggiamento a condanna non hanno effetto (salvo che il patteggiamento non stabilisca una pena accessoria: es. interdizione pubblici uffici o a contrattare).

Come si può facilmente notare, nessuna indicazione è contenuta nell'art. 445 c.p.p. sull'attività amministrativa (né su quella privatistica, tributaria o disciplinare).

La domanda è, quindi, la seguente: l'attività amministrativa può legittimamente assumere una equiparazione tra condanna e patteggiamento?

Il tema si pone in particolare per i bandi di finanziamento: è legittima la previsione dell'esclusione di un richiedente condannato su richiesta, per il fatto in sé del patteggiamento?

L'esame della materia dell'appalto illustra meglio i termini del problema.

Va detto subito che, in materia di contratti pubblici, il bando non può prevedere come requisito di accesso alla gara il fatto di non aver subito condanne per patteggiamento.

Ciò per il combinato disposto delle seguenti norme:

- a) l'art. 94 (esclusione automatica) e l'art. 95 (esclusione discrezionale) del d.lgs. 36/2023, i quali non contemplan l'equiparazione e non parlano in

nessun modo di esclusione per applicazione della pena su richiesta (valorizzano solo le sentenze definitive o i decreti penali di condanna divenuto irrevocabile); un caso particolare è quello del grave errore professionale di cui all'art. 98, che può essere desunto da una sentenza di patteggiamento secondo il disposto del comma 6, lett. g), che autorizza eccezionalmente (in contrasto con quanto disposto dagli artt. 94 e 95) l'utilizzazione di sentenze di patteggiamento a fini di prova (del grave errore professionale), in deroga speciale al comma 1 bis dell'art. 445 c.p.p., su cui prevale anche per il disposto dell'art. 15 disp. prel. c.c., in quanto successiva alla Cartabia;

- b) l'art. 10, comma 2, d.lgs. 36/2023 stabilisce: *“Le cause di esclusione di cui agli articoli 94 e 95 sono tassative e integrano di diritto i bandi e le lettere di invito; le clausole che prevedono cause ulteriori di esclusione sono nulle e si considerano non apposte”*.

Non è sufficiente, o non sarebbe risolutiva la regolamentazione sostanziale (artt. 94 e 95), posto che si porrebbe il problema della tassatività delle cause di esclusione e del divieto di prevederne altre, problema risolto (oggi) dall'art. 10, comma 2, d.lgs. 36/2023).

I bandi e gli atti di gara in genere (come capitolati e disciplinari) possono quindi discrezionalmente prevedere caratteristiche delle prestazioni tali per cui l'assenza di queste caratteristiche oggettive determinano l'esclusione (*per aliud pro alio*), ma non possono inserire discrezionalmente requisiti soggettivi che non siano contemplati dagli artt. 94 e 95.

Nel campo dell'antimafia, nota analogamente la giurisprudenza che “la sentenza di patteggiamento, relativa anche a uno dei reati ritenuti ostativi ai sensi dell'art. 67, comma 8, del c.d. Codice antimafia (come il 416 bis c.p.), non può (più) ritenersi equiparata alla sentenza di condanna” (così, Cgars, 28 giugno 2023, n. 209) (Tar Roma 1/03/2024 n. 4119/2024, cit.).

Ma in materia di finanziamenti (es. finanziamenti ISI banditi dall'Inail), in relazione ai quali non vi sia una norma specifica che regola i requisiti soggettivi di accesso alla procedura di concessione, è possibile che il bando preveda l'esclusione, per esempio, per condanna patteggiata per violazione anche colposa di norme in materia di sicurezza del lavoro?

A nostro avviso, non vi è una siffatta preclusione.

Anzitutto, non può valere la preclusione di cui al primo periodo del comma 1 bis dell'art. 445 c.p.p., che si riferisce solo ai **giudizi** e non all'attività sostanziale. Nel caso del giudizio amministrativo, il giudice deve applicare il divieto di equiparazione e quindi deve decidere escludendo una diretta equiparazione *ex lege* della sentenza di patteggiamento alla condanna, ma se nel giudizio il medesimo giudice si trova a dover applicare un provvedimento amministrativo che dispone una siffatta equiparazione (per lo scrivente legittima, come si dirà subito) non può certo disapplicare il medesimo provvedimento amministrativo legittimo per

il fatto che, secondo il comma 1 bis dell'art. 445 c.p.p., il giudice amministrativo - come quello civile, disciplinare o tributario - non può decidere sulla base dell'assunto della equiparazione del patteggiamento a condanna.

In secondo luogo, non sembra creare preclusioni il secondo periodo della medesima norma che dispone: “...*non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di condanna*”.

La norma non stabilisce che “non producono effetto” i provvedimenti amministrativi o meglio le prescrizioni contenute in provvedimenti **amministrativi** che equiparino a condanna i patteggiamenti. Ne deriva il riconoscimento di uno spazio discrezionale praticabile dall'amministrazione, per assenza di divieto espresso e, anzi, per implicito ma chiaro precetto autorizzativo di legge (per ragionamento *a contrariis*) di abilitazione dell'amministrazione - non del legislatore - a regolare il rapporto amministrativo (amministrazione-amministrato) anche prevedendo una siffatta equiparazione. Non si tratta di applicare il principio, dubbio ma sempre più valorizzato dalla legislazione di semplificazione amministrativa, per il quale ciò che non è vietato alla pubblica amministrazione è legittimamente disposto dall'amministrazione pubblica medesima, in forza e nei limiti del perimetro di discrezionalità amministrativa e delle relative regole (quali desumibili in via generalissima dall'art. 1 della l. 241/1990). Si tratta, invece, di applicare l'art. 29 del codice del processo amministrativo, secondo cui i vizi dell'azione amministrativa sono quelli *in primis* di violazione di legge, che implica il contrasto “positivo”, concreto, tra una determinazione dell'amministrazione e una specifica legge o norma secondaria che regola quella specifica tematica, nel rispetto del fine assegnato dalla legge all'amministrazione competente: si tratta di una ricostruzione dei poteri della p.a. compatibile anche con una visione “forte” del principio di legalità, per la quale, come recentemente evidenziato dalla dottrina (v. Lamberti, *Il principio di legalità*, in *giustizia-amministrativa.it*), al rispetto della legge (concezione debole del principio di legalità) si aggiungono “*i profili di tipicità (tassatività del potere) e nominatività (infungibilità del potere)*”, nonché quello di tipicità “*I poteri che l'Amministrazione può esercitare sono soli quelli specificamente ed espressamente attribuiti dalla legge (tipicità del potere)*” e quello di nominatività “*Ad ogni interesse pubblico indicato dalla legge, corrisponde uno specifico potere (nominatività del potere)*”. D'altro canto, finché c'è amministrazione, c'è discrezionalità, e lo spazio discrezionale non può non poter essere riempito con disposizioni non contrastanti con specifiche norme di legge sull'azione amministrativa. Ed è certo che non risultano norme di legge rivolte alla p.a. in materia, per esempio - per quanto qui specificamente interessa - di finanziamenti pubblici (materia regolata dalle norme specifiche e da pochissime norme di carattere generale - v. art. 12 l. 241/1990), che disciplinino in maniera puntuale i requisiti soggettivi di accesso al finanziamento, in modo analogo, per esempio, a quanto avviene con gli odierni artt. 94 e 95 (ma anche 98) del codice dei contratti pubblici.

La *ratio* della limitazione alle norme di legge sulla neutralizzazione dell'equiparazione tra sentenza e applicazione della pena su richiesta sta verosimilmente nel fatto che la norma è rigida e assoluta, mentre l'esercizio della discrezionalità amministrativa può cogliere ragioni specifiche, da illustrare in un'adeguata motivazione, della necessità o opportunità dell'equiparazione.

Le ragioni possono stare nella particolare gravità rispetto al finanziamento di determinati fatti: finanziare a fini di miglioramento della sicurezza un soggetto che comunque, al di là della portata confessoria della richiesta di applicazione della pena, è connotato oggettivamente dal riferimento a esso di una sanzione penale per violazione delle norme in materia di sicurezza, appare stridente e inaccettabile, contrastante con i principi di ragionevolezza e buona fede.

Occorre, d'altro canto, osservare che norme di legge ordinaria che stabiliscono regole generali di interpretazione o applicazione di altre norme di legge ordinarie e quindi di pari grado (esemplare quella dell'art. 70, comma 6, d.lgs. 165/2001: *"A decorrere dal 23 aprile 1998, le disposizioni che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 4, comma 2, del presente decreto, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti"*), sono continuamente esposte al dubbio sull'idoneità della norma generale medesima (nella fattispecie, l'art. 445 comma 1 bis, terzo periodo, c.p.p., relative a tutte le disposizioni di legge che qualificano la sentenza di patteggiamento come condanna) a prevalere su norme speciali che pongono il disposto interpretato in relazione a singole, specifiche materie, venendo in rilievo anche il problema del rapporto tra norma generale e speciale e quello tra norme cronologicamente successive: una norma di legge successiva a quella dell'art. 25, d.lgs. 150/2002 "Cartabia" non potrebbe che prevalere su quest'ultima. Emblematico il caso delle ordinanze sindacali di cui agli artt. 50 e 54 del d.lgs. 267/2000 Tuel, rispetto alle quali è frequente l'intervento del giudice amministrativo sulla attribuzione della competenza al dirigente o al sindaco (prevalere quest'ultimo indirizzo), a dimostrazione di un dibattito non ancora spento a distanza di oltre 20 anni dal d.lgs. 165/2001 (e oltre 30 dal precedente d.lgs. 29/1993, che prevedeva la stessa cosa).

Ciò vuol dire che anche nei confronti della previsione dell'art. 445, comma 1 bis, c.p.p. si potranno verosimilmente non infrequenti problemi interpretativi in relazione alle norme, in particolare sui singoli finanziamenti, in relazione alle quali, in caso di silenzio sui requisiti soggettivi di ammissione, si porrà il problema dell'applicazione del canone *"ubi dixit, voluit, ubi non dixit noluit"*, riferito al divieto di equiparazione, con possibilità di riconfermare la legittimità di equiparazione amministrativa del patteggiamento alla condanna (anche considerato il disposto dell'ultimo periodo del comma 1 bis, che statuisce pur sempre: *"Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna"*).

In sintesi, si ritiene che:

- a) il provvedimento amministrativo che in materia non regolata specificamente da norme preclusive di legge (è regolata invece quella degli appalti pubblici, per il combinato disposto dell'art. 10 e degli artt. 94 e 95 d.lgs. 36/2023, con l'eccezione, non a caso, dell'art. 98, comma 6, lett. g]) equipari, meglio se motivatamente, il patteggiamento alla condanna non risulta afflitto da violazione di legge, ossia risulta legittimo;
- b) il giudice amministrativo che nel decidere la controversia si trovi a dover applicare un provvedimento amministrativo che preveda una siffatta equiparazione al di fuori delle materie regolate preclusivamente (appalti pubblici), quale un bando di finanziamento pubblico, non può disapplicare in assenza di impugnazione, essendo la disapplicazione del provvedimento amministrativo riservata al giudice ordinario (il giudice amministrativo "disapplica" solo i regolamenti in contrasto con la legge ma il bando non è regolamento) e, soprattutto, dovendosi ritenere siffatto provvedimento legittimo, con conseguente necessità di applicazione anche in caso di impugnazione specifica, da respingere.

## RIASSUNTO

La riforma Cartabia "penale" incentiva il patteggiamento a fini di deflazione processuale, prevedendo il beneficio dell'irrilevanza della sentenza che applica pur sempre una pena, seppure su richiesta (patteggiamento) al di fuori del processo penale, nel quale la sentenza continua a rilevare (per esempio agli effetti della recidiva). La Cartabia, peraltro, nell'escludere espressamente la rilevanza della sentenza nei "giudizi" (civili, amministrativi, tributari, disciplinari), non parla (tra l'altro) dei "procedimenti amministrativi" e in particolare non offre alcuna indicazione chiara sulla possibilità per una pubblica amministrazione di escludere, per esempio, da finanziamenti pubblici - quale l'ISI - per effetto della condanna patteggiata in sé, senza necessità di verifiche sul fatto commesso esterne alla sentenza (es. sulla base dei verbali ispettivi). Il lavoro perviene alla conclusione della perdurante possibilità di esclusione per patteggiamento.

## SUMMARY

The Cartabia "criminal" reform encourages plea bargaining for the purpose of procedural deflation, providing for the benefit of the irrelevance of the sentence that still applies a penalty, even if upon request (plea bargaining) outside of the criminal trial, in which the sentence continues to be relevant (for example for the effects of recidivism). Cartabia, moreover, in expressly excluding the relevance of

the sentence in “judgements” (civil, administrative, tax, disciplinary), does not speak (among other things) of “administrative proceedings” and in particular does not offer any clear indication on the possibility for a public administration to exclude, for example, from public funding - such as the ISI - as a result of the plea bargained sentence in itself, without the need for checks on the act committed external to the sentence (for example, on the basis of inspection reports). The work concludes on the continuing possibility of exclusion by plea bargaining.



# I DISPOSITIVI DI PROTEZIONE INDIVIDUALE PER LE RADIAZIONI IONIZZANTI

BIANCA MARIA ANTONELLI\*, LAURA ARGENTI\*\*

## **SOMMARIO**

1. Introduzione. - 2. Normativa. - 3. Principali norme tecniche specifiche per i DPI per le radiazioni ionizzanti. - 4. Panoramica sui principali DPI per le radiazioni ionizzanti. 5. Conclusioni.

## **1. Introduzione**

L'esposizione alle radiazioni ionizzanti può determinare un grave rischio per la salute; inoltre, essendo le RI agenti fisici di cui è complesso limitare la propagazione nello spazio [1], l'esposizione può avvenire anche a distanza dalla fonte del rischio. È quindi di fondamentale importanza provvedere a un'accurata scelta dei mezzi di prevenzione e protezione [2], secondo la nota gerarchia delle misure di riduzione del rischio come disciplinato dal d.lgs. 81/2008 [3]:

1. eliminazione/riduzione del rischio alla fonte, attraverso misure organizzative, come per esempio riduzione dei tempi di esposizione, progettazione dei posti di lavoro che garantiscano la massima distanza dalla sorgente, riduzione al minimo della potenziale esposizione;
2. utilizzo di dispositivi di protezione collettiva (DPC) (schermature, accessi controllati, ecc.);
3. utilizzo di dispositivi di protezione individuale (DPI).

In radioprotezione, ci sono situazioni in cui tramite procedure operative e una corretta progettazione dell'ambiente di lavoro è possibile garantire una esposizio-

\* Direzione regionale Lazio – Consulenza tecnica salute e sicurezza, Inail.

\*\* Direzione regionale Emilia-Romagna – Consulenza tecnica salute e sicurezza, Inail.

ne estremamente bassa per i lavoratori - che non richiede quindi l'utilizzo di DPI - come, per esempio, nella radiologia convenzionale, dove l'operatore staziona dietro barriere fisse durante l'esame; al contrario, non è sempre possibile, tramite le prime due citate misure, contenere a sufficienza il rischio in particolari contesti, quali per esempio:

- in ambito industriale (es. controlli non distruttivi);
- quando si opera in condizioni di emergenza;
- nella radiologia interventistica [4], soprattutto per gli operatori che operano nelle strette vicinanze della fonte di radiazioni e del paziente;
- nella medicina nucleare con utilizzo di sorgenti non sigillate di radionuclidi.

In questi casi, nonostante l'applicazione di misure di prevenzione e mezzi di protezione collettiva, i rischi cosiddetti "residui" non sono eliminati o ridotti a livelli accettabili e devono essere ulteriormente contenuti. Giocano pertanto un ruolo fondamentale i DPI come ultimo mezzo di contenimento dei soggetti tutelati.

## 2. Principale normativa sui DPI per le radiazioni ionizzanti

I DPI sono *"attrezzature destinate ad essere indossate e tenute dal lavoratore allo scopo di proteggerlo contro uno o più rischi suscettibili di minacciarne la sicurezza o la salute durante il lavoro, nonché ogni complemento o accessorio destinato a tale scopo"* (art. 74 d. lgs. 81/2008 [3]).

Si ricorda che, in base all'art. 75 dello stesso decreto, *"I DPI devono essere impiegati quando i rischi non possono essere evitati o sufficientemente ridotti da misure tecniche di prevenzione, da mezzi di protezione collettiva, da misure, metodi o procedimenti di riorganizzazione del lavoro"*.

In base all'art. 76 d.lgs. 81/2008, i DPI devono avere le seguenti caratteristiche:

- *essere conformi alle norme previste (Regolamento UE 2016/425), pertanto, tra le altre cose devono possedere le certificazioni previste e la marcatura CE, ed essere accompagnati da chiare istruzioni di impiego in lingua italiana;*
- *essere adeguati ai rischi da prevenire, senza comportare di per sé un rischio maggiore;*
- *essere adeguati alle condizioni esistenti sul luogo di lavoro;*
- *tenere conto delle esigenze ergonomiche o di salute del lavoratore;*
- *poter essere adattati all'utilizzatore secondo le sue necessità.*

Tutti i DPI per radiazioni ionizzanti sono di III categoria, in base al già citato Regolamento (UE) 2016/425 [5], che comprende i dispositivi che proteggono da *"rischi che possono causare conseguenze molto gravi quali morte o danni alla salute"*

*irreversibili*". Essi, quindi, rappresentano una misura di protezione dagli infortuni e dalle malattie professionali e devono esser usati con cura e in modo appropriato dai lavoratori, in quanto rappresentano l'ultimo baluardo protettivo rispetto al rischio residuale, dopo l'applicazione dei sistemi di protezione collettiva.

Le radiazioni ionizzanti sono un fattore di rischio disciplinato da una normativa specifica, il d.lgs. 101/2020 [6], fatto salvo quanto previsto dal titolo I del d.lgs. 81/2008, vale a dire i "Principi comuni", che hanno un'applicazione generale in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Nel caso dei DPI per la protezione da radiazioni ionizzanti, il datore di lavoro, secondo quanto previsto dall'art. 109 comma 6 lettera d) del d.lgs. 101/2020, ha l'obbligo di fornire ai lavoratori, ove necessario, i dispositivi di protezione individuale in relazione ai rischi cui sono esposti, ricevendo le opportune indicazioni da parte dell'Esperto di radioprotezione che deve redigere una apposita relazione, che deve essere sottoscritta anche dal datore di lavoro (art. 130 d.lgs. 101/2020, comma 1, lettera a) e comma 2, lettera b)). Il d.lgs. 101/2020 specifica, inoltre, che il datore di lavoro è responsabile che tali DPI conservino nel tempo la loro efficacia.

Tuttavia, il d.lgs. 101/2020 non entra nel merito delle tipologie di DPI necessarie per la protezione dalle radiazioni ionizzanti. Questo aspetto è trattato nell'allegato VIII\* del d.lgs. 81/2008, che riguarda le indicazioni per l'individuazione dei DPI a tutela dei lavoratori dai rischi lavorativi. D'altra parte, non si riscontra nel d.lgs. 101/2020 un esplicito richiamo a tale articolato, e neppure vengono affrontati tutti gli aspetti gestionali relativi ai DPI, come i registri di consegna, la pulizia, l'addestramento all'uso, ecc.

Di seguito si riportano alcuni estratti dell'allegato VIII del d.lgs. 81/2008 - Indicazioni di carattere generale relative a protezioni particolari - relativamente ai punti pertinenti le radiazioni ionizzanti.

Nello stralcio del punto 2 dell'allegato, sono evidenziate le attrezzature di protezione in cui sono indicate espressamente le radiazioni ionizzanti.

\* Allegato da ultimo modificato dal Decreto interministeriale 20 dicembre 2021 di recepimento della direttiva n. 2019/1832/UE della Commissione del 24 ottobre 2019, recante modifica degli allegati I, II e III della direttiva 89/656/CEE del Consiglio per quanto riguarda adeguamenti di carattere strettamente tecnico (G.u. n. 43 del 21/02/2022).

**Allegato VIII d.lgs. 81/2008 - stralcio del punto 2.**  
**Elenco indicativo e non esauriente delle tipologie di attrezzature di protezione individuale in relazione ai rischi dai quali proteggono**

- *Attrezzature per la protezione degli occhi e del volto*  
Occhiali, maschere e schermi facciali (se del caso con lenti correttive) di protezione da radiazioni ionizzanti
- *Attrezzature per la protezione delle mani e delle braccia*  
Guanti (compresi i mezziguanti e le protezioni per le braccia) di protezione da radiazioni ionizzanti e contaminazione radioattiva
- *Protezione della cute - creme protettive 1*  
Potrebbe trattarsi di creme per la protezione da: - radiazioni ionizzanti

NOTA 1 “In determinate circostanze, a seguito della valutazione del rischio, potrebbero essere utilizzate creme protettive unitamente ad altre attrezzature di protezione individuale al fine di tutelare la cute dei lavoratori dai relativi rischi. Le creme protettive fanno parte delle attrezzature di protezione individuale rientranti nell’ambito di applicazione della direttiva 89/656/CEE, in quanto le sostanze di questo tipo possono essere considerate, in determinate circostanze, «complemento o accessorio» ai sensi dell’articolo 2 della direttiva 89/656/ CEE. Tuttavia, le creme protettive non sono considerate attrezzature di protezione individuale in base alla definizione di cui all’articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/425”.

- *Attrezzature per la protezione del corpo / altre protezioni per la cute*  
Indumenti protettivi fra cui protezioni per l’intero corpo (tute) e per porzioni di esso (ghette, pantaloni, giacche, panciotti, grembiuli, camici, ginocchiere, cappucci, passamontagna), per la protezione da radiazioni ionizzanti e contaminazione radioattiva.

Nella normativa citata, è interessante notare il richiamo alle creme per la protezione della cute: si tratta di creme al biossido di bismuto che offrono una attenuazione alle radiazioni X di scattering, le cui indicazioni di utilizzo ne prevedono l’applicazione alle mani al di sotto dei guanti o interposte tra due guanti. Forniscono una buona protezione con una minore perdita di sensibilità rispetto ai tradizionali guanti anti X al piombo/piombo equivalente, ma non sono indicate per l’utilizzo sotto il fascio diretto [7].

Bisogna rilevare come la nota 1 all’allegato VIII, sopra riportata, precisa che le creme non sono considerate DPI ai sensi del Regolamento UE 2016/425, che presenta infatti una definizione di DPI diversa rispetto a quella indicata all’art. 2 della direttiva 89/656/CEE [8] (definizioni diverse dovute alla diversa natura

delle due norme, direttiva sociale l'una indirizzata ai datori di lavoro e norma di prodotto l'altra finalizzata a fornire indicazioni ai produttori). Pertanto, le creme per la protezione dalle radiazioni ionizzanti, pur indicate nell'allegato VIII, non rispondono alla definizione di DPI e non sono soggette a certificazione e marcatura CE. Rappresentano tuttavia una misura di protezione individuale indicata nel decreto 81/2008, da intendere come protezione supplementare e/o accessoria ad altri DPI, similmente a quanto accade per le creme per la protezione dalla radiazione solare.

Nella figura 1 si riporta lo stralcio del Punto 3, relativo alle radiazioni ionizzanti, dell'allegato VIII, che propone per ogni tipologia di DPI i rischi da cui quel dispositivo protegge, quelli derivanti dal dispositivo stesso e dal suo uso. Inoltre, in forma di tabella sono suggeriti i criteri di sicurezza e prestazionali per la scelta del dispositivo stesso, al fine di evitare o limitare ogni tipologia di rischio evidenziata.

Figura n. 1

**Allegato VIII d.lgs. 81/2008 - stralcio del punto 3.**

**Elenco indicativo e non esauriente delle attività e dei settori di attività per i quali può rendersi necessario mettere a disposizione attrezzature di protezione individuale**

**I. RISCHI FISICI**

Rischi	Parte del corpo interessata Tipo di attrezzatura di protezione individuale	Esempi di attività in cui può essere necessario utilizzare il tipo corrispondente di attrezzatura di protezione individuale (*)	Settori e rami industriali
Radiazioni ionizzanti	Occhi Occhiali di protezione dalle radiazioni ionizzanti Mani Guanti di protezione dalle radiazioni ionizzanti	- Attività in ambienti con raggi X - Attività nel settore della radiologia diagnostica - Impiego di prodotti radioattivi	- Veterinaria - Assistenza sanitaria - Siti di rifiuti radioattivi - Produzione di energia
	Tronco/addome/porzioni del corpo Grembiuli di protezione dai raggi X /camici/giacche/gonne di protezione dai raggi X	- Attività in ambienti con raggi X - Attività nel settore della radiologia diagnostica	- Assistenza sanitaria - Veterinaria - Odontoiatria - Urologia - Chirurgia - Radiologia interventistica - Laboratori
	Testa Copricapi Attrezzature di protezione individuale per prevenire l'insorgenza di patologie come i tumori cerebrali	- Ambienti di lavoro e strutture in cui si usano raggi X a fini medici	- Assistenza sanitaria - Veterinaria - Odontoiatria - Urologia - Chirurgia - Radiologia interventistica
	Porzioni del corpo Attrezzature di protezione della tiroide Attrezzature di protezione delle gonadi	- Attività in ambienti con raggi X - Attività nel settore della radiologia diagnostica	- Assistenza sanitaria - Veterinaria
	Corpo intero Indumenti di protezione dalle radiazioni ionizzanti	- Attività nel settore della radiologia diagnostica - Impiego di prodotti radioattivi	- Produzione di energia - Siti di rifiuti radioattivi

Si rileva che in questo elenco per la protezione delle mani sono indicati i guanti, mentre non vi è l'aggiunta di "creme protettive quali protezioni supplementari/accessorie" come invece riportato nella parte relativa ai rischi chimici/aerosol.

Il punto 4 dell'allegato VIII - Indicazioni non esaurienti per la valutazione dei DPI - propone, per ogni tipologia di DPI, i rischi da cui quel dispositivo protegge, quelli derivanti dal dispositivo stesso e dal suo uso. Inoltre, in forma di tabella sono suggeriti i criteri di sicurezza e prestazionali per la scelta del dispositivo stesso, al fine di evitare o limitare ogni tipologia di rischio evidenziata.

I DPI analizzati sono i seguenti:

1. Caschi di protezione per l'industria
2. **Occhiali protettivi e schermi per la protezione del viso**
3. Otoprotettori
4. Dispositivi di protezione delle vie respiratorie
5. **Guanti di protezione**
6. Calzature per uso professionale
7. **Indumenti di protezione**
8. Giubbotti di salvataggio per l'industria
9. Dispositivi di protezione contro le cadute dall'alto

I DPI di cui ai punti 2, 5 e 7 sono riportati in grassetto in quanto sono riportate, tra gli altri rischi da cui proteggono, anche le radiazioni ionizzanti.

Per queste tre tipologie di DPI, nella figura 2 sono stralciate per esteso le informazioni e le indicazioni riportate in questa parte dell'allegato, che si riferiscono alle radiazioni ionizzanti.

Figura n. 2

**Allegato VIII d.lgs. 81/2008 - stralcio del punto 4.  
Indicazioni non esaurienti per la valutazione dei DPI**

2. OCCHIALI PROTETTIVI E SCHERMI PER LA PROTEZIONE DEL VISO		
RISCHI DA CUI PROTEGGERE		
Rischi	Origine e forma dei rischi	Criteri di sicurezza e prestazionali per la scelta del dispositivo
Radiazioni	-Sorgenti tecnologiche di radiazioni infrarosse, visibili e ultraviolette, di radiazioni ionizzanti e di radiazioni laser -Radiazione naturale: luce del giorno	-Caratteristiche filtranti delle lenti -Perfetta tenuta della montatura -Montatura opaca alle radiazioni
RISCHI DERIVANTI DAL DISPOSITIVO (Occhiali protettivi e schermi per la protezione del viso)		
Rischi	Origine e forma dei rischi	Criteri di sicurezza e prestazionali per la scelta del dispositivo
Disagio, interferenza con l'attività lavorativa	-Comfort inadeguato: -dispositivo troppo grande -aumento della traspirazione -adattamento poco stabile, pressione di contatto troppo alta	-Progetto ergonomico: -riduzione della massa del dispositivo -ventilazione sufficiente, lenti antiappannanti -Adattabilità individuale all'utilizzatore
Infortunati e rischi per la salute	Scarsa compatibilità Carenza di igiene Rischio di ferimento causato da spigoli taglienti Alterazione della vista causata da cattiva qualità ottica, per es. distorsione delle immagini, modificazione dei colori e in particolare dei segnali, diffusione Riduzione del campo visivo Riverbero Brusco e notevole cambiamento di trasparenza (chiaro/scuro) Lente appannata	Qualità dei materiali Facilità di manutenzione -Spigoli e bordi arrotondati -Impiego di lenti di sicurezza -Essere vigilanti qualità ottica -Impiego di lenti resistenti all'abrasione Lenti di dimensioni sufficienti Lenti e montature antiriverbero Velocità di reazione degli oculari (fotocromatici) Dispositivi antiappannanti
Invecchiamento	Esposizione a fenomeni atmosferici, condizioni dell'ambiente, pulizia, utilizzo	-Resistenza del dispositivo alle condizioni di utilizzo industriali -Conservazione del dispositivo per la durata di utilizzo
RISCHI DERIVANTI DALL'USO DEL DISPOSITIVO (Occhiali protettivi e schermi per la protezione del viso)		
Rischi	Origine e forma dei rischi	Criteri di sicurezza e prestazionali per la scelta del dispositivo
Protezione inadeguata	Errata scelta del dispositivo  Uso non corretto del dispositivo  Dispositivo sporco, logoro o deteriorato	-Scelta del dispositivo in relazione al tipo, entità dei rischi e condizioni di lavoro -osservanza delle istruzioni fornite dal fabbricante -osservanza delle marcature del dispositivo (per es. livello di protezione, impieghi specifici) -Scelta del dispositivo in relazione alle esigenze dell'utilizzatore -impiego appropriato del dispositivo con attenzione al rischio -Osservanza delle istruzioni fornite dal fabbricante -Mantenimento del dispositivo in buono stato -Controlli regolari -Sostituzione a tempo debito -Osservanza delle istruzioni fornite dal fabbricante

5. GUANTI DI PROTEZIONE		
RISCHI DA CUI PROTEGGERE		
Rischi	Origine e forma dei rischi	Criteri di sicurezza e prestazionali per la scelta del dispositivo
Contaminazioni	Contatto con materiali radioattivi	Impenetrabilità, facilità di decontaminazione, resistenza
RISCHI DERIVANTI DAL DISPOSITIVO (Guanti di protezione)		
Rischi	Origine e forma dei rischi	Criteri di sicurezza e prestazionali per la scelta del dispositivo
Disagio, interferenza con l'attività lavorativa	Comfort inadeguato	-Progetto ergonomico: -massa, progressione delle taglie, area della superficie, comfort, permeabilità al vapore acqueo
Infortuni e rischi per la salute	Scarsa compatibilità	Qualità dei materiali
	Carenza di igiene	Facilità di manutenzione
	Calzata insoddisfacente	Progetto del modello
Invecchiamento	Esposizione a fenomeni atmosferici,	-Resistenza del dispositivo alle condizioni di utilizzo industriali

	condizioni dell'ambiente, pulizia, utilizzo	-Conservazione del dispositivo per la durata di utilizzo -Inalterabilità dimensionale
RISCHI DERIVANTI DALL'USO DEL DISPOSITIVO (Guanti di protezione)		
Rischi	Origine e forma dei rischi	Criteri di sicurezza e prestazionali per la scelta del dispositivo
Protezione inadeguata	Errata scelta del dispositivo	-Scelta del dispositivo in relazione al tipo, entità dei rischi e condizioni di lavoro: -osservanza delle istruzioni fornite dal fabbricante -osservanza delle marcature del dispositivo (per es. livello di protezione, impieghi specifici) -Scelta del dispositivo in relazione alle esigenze dell'utilizzatore
	Uso non corretto del dispositivo	-Impiego appropriato del dispositivo con attenzione al rischio -Osservanza delle istruzioni fornite dal fabbricante
	Dispositivo sporco, logoro o deteriorato	-Mantenimento del dispositivo in buono stato -Controlli regolari -Sostituzione a tempo debito -Osservanza delle istruzioni fornite dal fabbricante

7. INDUMENTI DI PROTEZIONE		
RISCHI DA CUI PROTEGGERE		
Rischi	Origine e forma dei rischi	Criteri di sicurezza e prestazionali per la scelta del dispositivo
Contaminazione	Contatto con prodotti radioattivi	Impenetrabilità, facilità di decontaminazione, resistenza
RISCHI DERIVANTI DAL DISPOSITIVO (Indumenti di protezione)		
Rischi	Origine e forma dei rischi	Criteri di sicurezza e prestazionali per la scelta del dispositivo
Disagio, interferenza con l'attività lavorativa	Comfort inadeguato	-Progetto ergonomico -taglia, progressione delle taglie, area della superficie, comfort, permeabilità al vapore acqueo
Infortuni e rischi per la salute	Scarsa compatibilità	Qualità dei materiali
	Carenza di igiene	Facilità di manutenzione
	Vestibilità insoddisfacente	Progetto del modello
Invecchiamento	Esposizione a fenomeni atmosferici,	-Resistenza del dispositivo alle condizioni di utilizzo industriali
	condizioni dell'ambiente, pulizia, utilizzo	-Conservazione del dispositivo per la durata di utilizzo -Inalterabilità dimensionale

RISCHI DERIVANTI DALL'USO DEL DISPOSITIVO (Indumenti di protezione)		
Rischi	Origine e forma dei rischi	Criteri di sicurezza e prestazionali per la scelta del dispositivo
Protezione inadeguata	Errata scelta del dispositivo	-Scelta del dispositivo in relazione al tipo, entità dei rischi e condizioni di lavoro: -osservanza delle istruzioni fornite dal fabbricante -osservanza delle marcature del dispositivo (per es. livello di protezione, impieghi specifici) -Scelta del dispositivo in relazione alle esigenze dell'utilizzatore
	Uso non corretto del dispositivo	-Impiego appropriato del dispositivo con attenzione al rischio -Osservanza delle istruzioni fornite dal fabbricante
	Dispositivo sporco, logoro o deteriorato	-Mantenimento del dispositivo in buono stato -Controlli regolari -Sostituzione a tempo debito -Osservanza delle istruzioni fornite dal fabbricante

Infine, si ricorda che nel Regolamento UE 2016/425 [5] i dispositivi di protezione dalle radiazioni ionizzanti sono trattati al punto 3.9.2., suddiviso in due parti per la contaminazione radioattiva e per l'irradiazione esterna. Tali punti sono riportati qui di seguito.

#### ***“3.9.2.1. Protezione dalla contaminazione radioattiva esterna***

*I materiali costitutivi e gli altri componenti dei DPI destinati a proteggere tutto il corpo o parte di esso dalle polveri, dai gas, dai liquidi radioattivi o dalle loro miscele, devono essere scelti o progettati e strutturati in modo tale che questi dispositivi impediscano efficacemente la penetrazione delle sostanze contaminanti nelle condizioni prevedibili di impiego. La necessaria tenuta stagna può essere ottenuta, in relazione alla natura o allo stato delle sostanze contaminanti, attraverso l'impermeabilità dell'involucro di protezione e/o attraverso qualsiasi altro mezzo appropriato, ad esempio sistemi di ventilazione e di pressurizzazione che impediscano la retrodiffusione di queste sostanze contaminanti. L'eventuale decontaminazione dei DPI deve avvenire in modo da non pregiudicare il loro eventuale reimpiego nel corso della vita utile prevedibile di tali tipi di dispositivi.*

#### ***3.9.2.2. Protezione dall'irradiazione esterna***

*I DPI destinati a proteggere interamente l'utilizzatore dall'irradiazione esterna o, se ciò non è possibile, ad attenuare sufficientemente quest'ultima, possono essere progettati soltanto per radiazioni elettroniche (ad esempio, radiazioni beta) o fotoniche (X, gamma) deboli. I materiali costitutivi e gli altri componenti di questi tipi di DPI devono essere scelti o progettati e strutturati in modo tale che il livello di protezione offerto all'utilizzatore sia tanto alto quanto richiesto dalle condizioni prevedibili di impiego, senza che impedimenti ai gesti, alle posizioni o ai movimenti dell'utilizzatore implicino un aumento della durata di esposizione. I DPI devono recare un marchio con l'indicazione del tipo e dello spessore equivalente dei materiali costitutivi adatti alle condizioni prevedibili di impiego”.*

### **3. Principali norme tecniche specifiche per i DPI per le radiazioni ionizzanti**

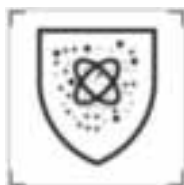
Per i DPI, sono state pubblicate numerose norme tecniche nazionali e internazionali che costituiscono gli standard di riferimento di buona tecnica, come peraltro previsto dall'art 79, comma 2-bis del d. lgs. 81/2008. Tralasciando gli altri aspetti, in questa pubblicazione ci si focalizzerà sulle principali norme tecniche specifiche per i DPI che proteggono dalle radiazioni ionizzanti.

La serie CEI EN 61331 si applica ai dispositivi di protezione dalla radiazione X per uso medico diagnostico e dalle radiazioni gamma emesse da radionuclidi.

- “CEI EN 61331-1:2015: Dispositivi di protezione dalla radiazione X per uso medico diagnostico. Parte 1: Determinazione delle proprietà di attenuazione dei materiali”. Si applica ai materiali in lamine, utilizzati per la fabbricazione dei dispositivi di protezione radiologica contro la radiazione X, generata da tubi radiogeni con tensioni fino a 400 kV, e le radiazioni gamma emesse da radionuclidi con energie fotoniche fino a 1,3 MeV. Specifica i metodi per determinare e indicare le proprietà di attenuazione della radiazione data dall’interposizione del materiale schermante. L’attenuazione può essere espressa con varie modalità, tra cui l’“equivalente di attenuazione”, determinato confrontando i valori di attenuazione del materiale di prova con quelli di specifici materiali di riferimento, ed espresso in mm di spessore del materiale di riferimento. Se il materiale di riferimento è il piombo, si parla di “equivalente in piombo”.
- “CEI EN 61331-3:2015: Dispositivi di protezione dalla radiazione X per uso medico diagnostico. Parte 3: Indumenti di protezione, occhiali e schermi di protezione per i pazienti”. Questa norma si applica ai dispositivi di protezione per la protezione dalle radiazioni X fino a 150 kV durante gli esami radiologici e le procedure interventistiche. In particolare, si riferisce a dispositivi protettivi per gli operatori: grembiuli, collari per la protezione della tiroide, guanti e muffole protettive, come pure a dispositivi per la protezione dei pazienti: grembiuli protettivi per gonadi, protezioni per lo scroto e protezioni ovariche, e grembiuli protettivi per uso odontoiatrico. In particolare, la norma tratta: le prescrizioni generali per la documentazione annessa, il progetto e i materiali utilizzati; le dimensioni, le specifiche caratteristiche progettuali, le proprietà di attenuazione minime dei materiali, la marcatura e le forme normalizzate di dichiarazione di conformità.

La norma “UNI EN 421:2010: Guanti di protezione contro le radiazioni ionizzanti e la contaminazione radioattiva” specifica i requisiti e i metodi di prova per i guanti destinati a proteggere contro le radiazioni ionizzanti e la contaminazione radioattiva. Si applica ai guanti che forniscono protezione alla mano e a varie parti del braccio e della spalla, e anche ai guanti destinati a essere montati permanentemente su camere di contenimento. Non si applica ai guanti di protezione contro le radiazioni da raggi X. I guanti devono soddisfare molteplici requisiti, a seconda dei casi (tra cui efficienza di attenuazione, integrità, requisiti meccanici e requisiti chimici) oltre a requisiti specifici per guanti in camere di contenimento. Per i guanti che forniscono protezione contro la contaminazione da particolato radioattivo, deve essere utilizzato il pittogramma ISO 7000-2484 della figura 3.

Figura 3: Pittogramma ISO 7000-2484 - Protezione contro la contaminazione da particolato radioattivo



Per i guanti che forniscono protezione contro le radiazioni ionizzanti deve essere aggiunto il pittogramma ISO 7000-2809 della figura 4.

Figura 4: Pittogramma ISO 7000-2809 - Protezione contro le radiazioni ionizzanti



La serie UNI EN 1073 tratta degli indumenti di protezione contro la contaminazione radioattiva, ed è attualmente suddivisa in due parti.

- “UNI EN 1073-1:2018: Indumenti di protezione contro particolati solidi aerotrasportati inclusa la contaminazione radioattiva. Parte 1: Requisiti e metodi di prova per indumenti di protezione ventilati con aria compressa dalla linea che proteggono il corpo e i tratti respiratori”. La norma specifica i requisiti e i metodi di prova per gli indumenti di protezione ventilati, che proteggono il corpo e il tratto respiratorio di coloro che li indossano dai particolati solidi aerotrasportati inclusa la contaminazione radioattiva. Tali autorespiratori che devono coprire tutto il corpo e il tratto respiratorio, e sono collegati con una sorgente di aria compressa respirabile che assicura continuamente la ventilazione e la sovrappressione interna. I requisiti previsti sono molteplici, vista la complessità dei dispositivi (resistenza, fattore di protezione nominale, pressione, flussi di aria minimo e massimo, CO<sub>2</sub> nell’aria respirata, rumore dato dal dispositivo, ecc.). I dispositivi in oggetto devono essere provvisti del pittogramma di cui alla figura 3.
- “UNI EN 1073-2:2003: Indumenti di protezione contro la contaminazione radioattiva. Parte 2: Requisiti e metodi di prova per indumenti di protezione non ventilati contro la contaminazione radioattiva sotto forma di particelle”.

La norma specifica i requisiti e i metodi di prova per gli indumenti di protezione non ventilati che proteggono il portatore dalla contaminazione radioattiva sotto forma di particelle. Tali indumenti sono destinati a proteggere solo il corpo, le braccia e le gambe del portatore, ma possono essere utilizzati con accessori che forniscono protezione a zone aggiuntive del portatore (per esempio stivali, guanti, apparecchi di protezione delle vie respiratorie - APVR, la cui protezione di tali aree è specificata in altre norme). I materiali utilizzati devono sottostare a vari requisiti di resistenza; gli indumenti sono classificati in base a fattore di protezione nominale in termini di perdita totale verso l'interno, resistenza delle cuciture, giunzioni e assemblaggi, e devono essere provvisti del pittogramma di cui alla figura 3.

#### 4. Breve panoramica sui principali DPI per le radiazioni ionizzanti

Per schermare i raggi X e  $\gamma$  (gamma), sia nei DPI che negli schermi (mobili o fissi), storicamente il piombo è stato il materiale maggiormente utilizzato a causa del suo elevato potere di attenuazione. Oggi sono disponibili altri materiali a elevata densità, il cui potere di attenuazione è definito in spessori di "piombo equivalente". Pertanto, sono stati immessi sul mercato DPI caratterizzati sia da materiali compositi, in cui il piombo è stato sostituito in parte da altri elementi ad alto numero atomico, sia da materiali completamente privi di piombo, monocomponenti e bicomponenti, scelti per la complementarità delle loro caratteristiche di attenuazione della radiazione X.

Il peso dei DPI, nonostante gli sforzi fatti per ridurlo, rimane uno dei principali limiti di questi indumenti. Di conseguenza, l'utilizzo prolungato per motivi lavorativi può causare la comparsa di disturbi negli operatori, in particolare a carico del sistema muscoloscheletrico.

Sulla base dell'esperienza nella disamina di casi di denunce di patologie a carico del rachide/arti superiori da parte di operatori della sanità, si osserva che l'utilizzo del camice protettivo durante le attività con rischio da esposizione alle radiazioni ionizzanti, specialmente nel passato, è indicato in fase di denuncia come un possibile fattore di rischio per l'apparato muscolo-scheletrico, ma spesso non se ne trova riscontro all'interno dei documenti di valutazione dei rischi, a indicare una scarsa sensibilità verso il tema.

Emerge quindi come aspetto fondamentale il corretto dimensionamento e utilizzo dei DPI (pena l'annullamento o la diminuzione di efficacia), cioè il rapporto tra la protezione e la fruibilità dei DPI, che sono spesso di materiali pesanti, per cui se troppo "protettivi" non risultano facilmente vestibili soprattutto per lungo tempo. In particolare, il problema si registra per i grembiuli il cui peso è intorno ai 10 Kg. Una valida alternativa è indossare la cosiddetta configurazione "spezzata" costituita dai due pezzi, corpetto e gonna, che riducono il carico sulle spalle e colon-

na, oppure utilizzare grembiuli dotati di cintura di sostegno lombare il cui utilizzo scarica in parte il peso sul bacino. L'azzeramento del sovraccarico biomeccanico si ottiene con l'utilizzo di sistemi di camice sospeso, in cui il camice è interamente supportato da un sistema a soffitto o a pavimento che segue l'operatore nei suoi movimenti [9].

Di seguito si elencano alcuni esempi (non esaustivi) di DPI comunemente utilizzati per la protezione dalle radiazioni ionizzanti, riferibili soprattutto per il settore sanitario, che è quello che evidenzia la maggiore casistica di denunce di malattia professionale per esposizioni lavorative:

- protezione del corpo: grembiule in gomma piombifera a vari spessori;
- protezione della tiroide e del timo: collari anti-X specifici;
- protezione delle mani: guanti attenuatori, a cui si richiede protezione, flessibilità, libertà di movimento, sensibilità tattile;
- protezione di spalla e avambraccio: guanti anti-X ad apertura palmare, manicrotti, o altre tipologie di coperture;
- protezione del capo: cuffie anti-X;
- protezione degli occhi e del volto: queste tipologie di DPI in genere sono costituite di varie tipologie di materiali polimerici contenenti piombo:
  - occhiali anti-X: portano a livelli trascurabili la dose assorbita al cristallino. Possono essere di varia forma, con lenti e montatura schermanti, protezione laterale, più o meno avvolgenti, per avere un elevato potere attenuante anche in condizioni di irraggiamento laterale. I requisiti principali sono l'attenuazione necessaria (avendo cura di non "sovraprotteggere" l'operatore, ovvero ridurre il rischio di difficoltà di visione che spesso le lenti schermanti comportano), la protezione laterale, indispensabile in tutti i casi in cui il volume irradiato non si trovi di fronte al viso dell'operatore, e la montatura degli occhiali che dovrebbe assicurare lo stesso grado di attenuazione delle lenti. Si può prevedere la possibilità di indossare gli occhiali protettivi sopra eventuali occhiali da vista oppure la necessità di provvedere il lavoratore di occhiali anti-X graduati;
  - visiere: proteggono la parte superiore del viso;
  - maschere: proteggono completamente il viso;
- protezione degli arti inferiori: es. ghette;
- protezione per gonadi /proteggi ovaie.

Oltre a ciò, esistono anche dispositivi di protezione individuale utilizzati in altri contesti lavorativi (industria, ricerca, energia, *decommissioning*, ecc.), tra cui DPI per l'apparato respiratorio e tute schermanti, che possono essere necessari in contesti particolari, per esempio nel caso di manipolazione di sorgenti non sigillate, in cui vi è il rischio da contaminazione interna.

## 5. Conclusioni

Il rischio da radiazioni ionizzanti può richiedere l'uso di DPI, anche complessi; tuttavia, occorre porre particolare attenzione al rapporto tra la necessità di protezione ed eventuali altri rischi o problemi ergonomici che il DPI stesso può presentare, primo tra tutti il peso.

Sempre di più sono richiesti al mercato dispositivi di protezione dalle radiazioni ionizzanti privi di piombo ("Lead Free"), leggeri, morbidi e confortevoli, con elevata vestibilità, comodità di uso, estrema flessibilità ed elevata durata, garantendo comunque il massimo della protezione, nell'ottimizzazione e della riduzione della dose a operatori e pazienti.

In questo contesto, va rilevato che anche per i DPI valgono le considerazioni di un approccio alla sicurezza in ottica di genere. Va quindi posta attenzione alla scelta di DPI che offrono requisiti ergonomici che tengano conto della diversa conformazione morfologica del/della lavoratore/lavoratrice (scelta di taglie e formati, corpetti con raddoppio della protezione frontale ecc.).

Non bisogna inoltre dimenticare che tali DPI spesso devono essere in grado di assicurare la protezione contro altri rischi, come agenti chimici e microorganismi. Infine, non vanno sottovalutati gli aspetti ambientali, per cui spesso si richiede che tali dispositivi (specialmente se mono-uso) possano risultare riciclabili o smaltibili come normali rifiuti, con bassissimo impatto ambientale.

## RIASSUNTO

Le radiazioni ionizzanti rappresentano un fattore di rischio che va gestito con particolare cura in considerazione dei potenziali danni alla salute dovuti all'esposizione alle stesse, in particolare per quei lavoratori che si trovano a operare in peculiari situazioni in cui le misure di prevenzione e protezione collettiva risultano insufficienti (es. condizioni di emergenza, radiologia interventistica, uso di sorgenti non sigillate di radionuclidi, ecc.).

Si presenta una panoramica dei principali DPI (Dispositivi di Protezione Individuale) in uso e sugli aspetti legati alla normativa che disciplina la materia.

## SUMMARY

Ionizing radiation represents a risk factor that must be managed with particular care in consideration of the potential damage to health resulting from its exposure, in particular for those workers who find themselves working in peculiar situations in which collective prevention and protection measures are insufficient (e.g. emergency conditions, interventional radiology, use of unsealed sour-

ces of radionuclides, etc.). An overview of the main PPE (Personal Protective Equipment) in use and aspects related to the legislation governing the subject is presented.

## BIBLIOGRAFIA

1. Inail, Conoscere il rischio, Radiazioni ionizzanti, sito internet: <https://www.inail.it/cs/internet/attivita/prevenzione-e-sicurezza/conoscere-il-rischio/agenti-fisici/radiazioni-ionizzanti.html?id1=2443085352015#anchor>.
2. Occupational Safety and Health Administration, “*Ionizing Radiation, Control & Prevention*”, disponibile al sito internet: <https://www.osha.gov/ionizing-radiation/control-prevention>.
3. 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.
4. ICRP, Annals of the ICRP, Volume 47 n. 2 2018, “*Occupational radiological protection in interventional procedures*”.
5. Regolamento (UE) 2016/425 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 sui dispositivi di protezione individuale e che abroga la direttiva 89/686/CEE del Consiglio, G. U. dell’Unione Europea L 81/51 del 31 marzo 2016.
6. 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 riordino 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.
7. S. SUBRAMANIAN, B RUSH WALLER, N. WINDERS, L. E. BIRD, V. AGRAWAL, D. ZURAKOWSKI, A. KUHL GILCRIST, A. KHANDKAR, S. K. SATHANANDAM, “*Clinical evaluation of a radio-protective cream for the hands of the pediatric interventional cardiologist*”, Catheter Cardiovasc. Interv. 2017 Mar 1;89(4):709-716.

8. Direttiva 89/656/CEE del Consiglio, del 30 novembre 1989, relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e salute per l'uso da parte dei lavoratori di attrezzature di protezione individuale durante il lavoro (terza direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE), G. U. dell'Unione Europea n. L 393 del 30/12/1989.
  
9. A. GUTIERREZ BARRIOS, D. CAÑADAS PRUAÑO, I. NOVAL MORILLAS, L. GHEORGHE, R. ZAYAS RUEDA, G. CALLE PEREZ, "*Radiation protection for the interventional cardiologist: Practical approach and innovations*", World J. Cardiol. 2022 January 26; 14(1): 1-12 DOI: 10.4330/wjc.v14.i1.1 ISSN 1949-8462 (online).

# I SISTEMI DI PROTEZIONE CONTRO LE CADUTE DALL'ALTO

LUCA ROSSI\*

## SOMMARIO

1. Introduzione - 2. Legislazione. - 3. Norme tecniche europee e italiane. - 4. I dispositivi di protezione collettiva. - 5. I dispositivi di protezione individuale.

### 1. Introduzione

L'esecuzione in sicurezza dei lavori in quota è subordinata, nella maggior parte dei casi, all'utilizzo dei dispositivi di protezione contro le cadute dall'alto. Il d.lgs. 81/2008, agli artt. 15, 75 e 111, stabilisce che i dispositivi di protezione collettiva debbano essere impiegati prioritariamente rispetto ai DPI. In realtà, invece che di 'dispositivi' è più corretto parlare di 'sistemi'.

Tutte le attività lavorative, e in particolare quelle che si svolgono nei cantieri temporanei o mobili, devono essere eseguite in condizioni di sicurezza, rispettando le misure generali di tutela previste dall'art. 15 del d.lgs. 81/2008, che vanno dalla valutazione dei rischi alla manutenzione di ambienti, attrezzature, impianti e dispositivi di sicurezza. Il d.lgs. 81/2008, in relazione ai cantieri temporanei o mobili, stabilisce all'art. 95 che *"i datori di lavoro delle imprese esecutrici, durante l'esecuzione dell'opera osservano le misure generali di tutela di cui all'articolo 15 e curano, ciascuno per la parte di competenza, in particolare:*

- a) *il mantenimento del cantiere in condizioni ordinate e di soddisfacente salubrità;*
- b) *la scelta dell'ubicazione di posti di lavoro tenendo conto delle condizioni di accesso a tali posti, definendo vie o zone di spostamento o di circolazione;*
- c) *le condizioni di movimentazione dei vari materiali;*
- d) *la manutenzione, il controllo prima dell'entrata in servizio e il controllo perio-*

\* Dipartimento innovazioni tecnologiche e sicurezza degli impianti, prodotti e insediamenti antropici, Inail.

*dico degli impianti e dei dispositivi al fine di eliminare i difetti che possono pregiudicare la sicurezza e la salute dei lavoratori;*

- e) la delimitazione e l'allestimento delle zone di stoccaggio e di deposito dei vari materiali, in particolare quando si tratta di materie e di sostanze pericolose;*
- f) l'adeguamento, in funzione dell'evoluzione del cantiere, della durata effettiva da attribuire ai vari tipi di lavoro o fasi di lavoro;*
- g) la cooperazione tra datori di lavoro e lavoratori autonomi;*
- h) le interazioni con le attività che avvengono sul luogo, all'interno o in prossimità del cantiere”.*

## **2. Legislazione**

- Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2011, n. 305/2011 che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la direttiva 89/106/CEE del Consiglio;
- Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 9 marzo 2016, n. 2016/425 sui dispositivi di protezione individuale e che abroga la direttiva 89/686/CEE del Consiglio;
- D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i.;
- Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

## **3. Norme tecniche europee e italiane**

UNI EN 341: 2011 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute  
- Dispositivi di discesa per salvataggio.

UNI EN 353/1: 2018 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute  
- Dispositivi anticaduta di tipo guidato comprendenti una linea di ancoraggio -  
Parte 1: Dispositivi anticaduta di tipo guidato comprendenti una linea di ancoraggio rigida.

UNI EN 353/2: 2003 - Dispositivi di protezione individuale contro le cadute dall'alto - Dispositivi anticaduta di tipo guidato comprendenti un'alinea di ancoraggio flessibile.

UNI EN 354: 2010 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute  
- Cordini.

UNI EN 355: 2003 - Dispositivi di protezione individuale contro le cadute dall'alto - Assorbitori di energia

UNI EN 358: 2019 - Dispositivi di protezione individuale per il posizionamento sul lavoro e la prevenzione delle cadute dall'alto - Cinture di posizionamento sul lavoro e di trattenuta e cordini di posizionamento sul lavoro

UNI EN 360: 2003 - Dispositivi di protezione individuale contro le cadute dall'alto - Dispositivi anticaduta di tipo retrattile.

UNI EN 361: 2003 - Dispositivi di protezione individuale contro le cadute dall'alto - Imbracature per il corpo.

UNI EN 362: 2005 - Dispositivi di protezione individuale contro le cadute dall'alto - Connettori.

UNI EN 363: 2019 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute - Sistemi individuali per la protezione contro le cadute.

UNI EN 364: 1993 - Dispositivi di protezione individuale contro le cadute dall'alto - Metodi di prova.

UNI EN 365: 2005 - Dispositivi di protezione individuale contro le cadute dall'alto - Requisiti generale per le istruzioni per l'uso, la manutenzione, l'ispezione periodica, la riparazione, la marcatura e l'imballaggio.

UNI EN 516:2006 - Accessori prefabbricati per coperture - Installazioni per l'accesso al tetto. Passerelle, piani di camminamento e scalini posapiede

UNI EN 517:2006 - Accessori prefabbricati per coperture - Ganci di sicurezza da tetto.

UNI EN 795: 2012 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute - Dispositivi di ancoraggio.

UNI EN 813: 2008 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute - Cinture con cosciali.

UNI EN 1263-1:2015 - Attrezzature provvisionali di lavoro - Reti di sicurezza Parte 1: Requisiti di sicurezza, metodi di prova.

UNI EN 1263-2:2015 - Attrezzature provvisionali di lavoro - Reti di sicurezza Parte 2: Requisiti di sicurezza per i limiti di posizionamento.

UNI EN 1496: 2017 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute - Dispositivi di sollevamento per salvataggio.

UNI EN 1497: 2008 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute - Imbracature di salvataggio.

UNI EN 1498: 2007 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute - Cinghie di salvataggio.

UNI EN 1868: 2000 - Dispositivi di protezione individuale contro le cadute dall'alto - Lista dei termini equivalenti.

UNI EN 1891: 2001 - Dispositivi di protezione individuale per la prevenzione delle cadute dall'alto - Corde con guaina a basso coefficiente di allungamento

UNI EN 12278:2007 - Attrezzatura per alpinismo - Pulegge - Requisiti di sicurezza e metodi di prova

UNI EN 12841: 2007 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute - Sistemi di accesso con fune - Dispositivi di regolazione della fune.

UNI EN 13374:2019 - Sistemi temporanei di protezione dei bordi - Specifiche di prodotto, metodi di prova

UNI CEN/TS 16415:2013 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute - Dispositivi di ancoraggio - Raccomandazioni per dispositivi di ancoraggio per l'uso da parte di più persone contemporaneamente

UNI EN ISO 12944-2: 2018 - Pitture e vernici - Protezione dalla corrosione di strutture di acciaio mediante verniciatura - Parte 2: Classificazione degli ambienti

UNI ISO 22846-1:2017 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute - Sistemi di accesso su fune - Parte 1: Principi fondamentali per il sistema di lavoro.

UNI ISO 22846-2:2017 - Dispositivi individuali per la protezione contro le cadute - Sistemi di accesso su fune - Parte 2: Codice di buona pratica.

UNI 11158: 2015 - Dispositivi di protezione individuale contro le cadute dall'alto - Sistemi di protezione individuale dalle cadute - Guida per la selezione e l'uso.

UNI 11560: 2022 - Sistemi di ancoraggio permanenti in copertura - Guida per l'individuazione, la configurazione, l'installazione, l'uso e la manutenzione.

UNI 11578: 2015 - Dispositivi di ancoraggio destinati all'installazione permanente - Requisiti e metodi di prova.

UNI 11808-1:2021 - Attrezzature provvisoriale - Reti di sicurezza di piccole dimensioni con fune sul bordo - Parte 1: Reti con lato corto da 3 m a 5 m - Requisiti di sicurezza, metodi di prova e condizioni di utilizzo.

UNI 11808-2:2021 - Attrezzature provvisoriale - Reti di sicurezza di piccole dimensioni con fune sul bordo - Parte 2: Reti rettangolari con lato corto da 2 m a 3 m - Requisiti di sicurezza, metodi di prova e condizioni di utilizzo.

#### 4. I dispositivi di protezione collettiva

Il d.lgs. 81/2008 non stabilisce cosa siano i dispositivi di protezione collettiva (DPC). Per DPC si intendono i dispositivi progettati e fabbricati con la funzione di proteggere una persona da uno o più rischi per la sua salute o sicurezza. I DPC non sono coperti da direttiva di prodotto e non è possibile, quindi, apporre su di essi la marcatura CE. Per i prodotti che non seguono una direttiva, si applica il d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo) parte IV, titolo I - Sicurezza dei prodotti. I DPC contro le cadute dall'alto sono i parapetti (provvisori o permanenti) e le reti di sicurezza.

Il fabbricante può dimostrare che i suoi DPC soddisfano i requisiti essenziali di sicurezza previsti dal d.lgs. 206/2005 redigendo, per esempio, una propria specifica tecnica di prodotto a cui far riferimento.

Il modo più rapido tuttavia è quello realizzare tali dispositivi conformemente alle norme tecniche europee: la UNI EN 13374 per i parapetti provvisori e la UNI EN 1263-1 per le reti di sicurezza.

In assenza di una direttiva di prodotto le norme tecniche assumono un valore ancora più evidente perché, di fatto, rappresentano l'unico strumento condiviso, anche se non obbligatorio, al quale il fabbricante può far riferimento.

Il d.lgs. 81/2008 menziona i DPC, anche se riferiti ai soli lavori in quota, all'art. 111 comma 5:

*“Il datore di lavoro...individua le misure atte a minimizzare i rischi per i lavoratori, insiti nelle attrezzature in questione, prevedendo, ove necessario, l'installazione di dispositivi di protezione contro le cadute. I predetti dispositivi devono presentare una configurazione ed una resistenza tali da evitare o da arrestare le cadute da luoghi di lavoro in quota e da prevenire, per quanto possibile, eventuali lesioni dei lavoratori...” e comma 6 “Il datore di lavoro nel caso in cui l'esecuzione di un lavoro di natura particolare richiede l'eliminazione temporanea di un dispositivo di protezione collettiva contro le cadute, adotta misure di sicurezza equivalenti ed efficaci. Il lavoro è eseguito previa adozione di tali misure. Una volta terminato definitivamente o temporaneamente detto lavoro di natura particolare, i dispositivi di protezione collettiva contro le cadute devono essere ripristinati”.*

Il legislatore precisa che le norme contenute nel capo II (artt. 105 - 156) si applicano, oltre che ai lavori in quota, a “ogni altra attività lavorativa” (art. 105); ciò vale anche per i disposti dell’art. 111 e, quindi, per l’utilizzo dei DPC.

I parapetti provvisori sono individuati nell’art. 146 (Difesa delle aperture): “... 3. *Le aperture nei muri prospicienti il vuoto o vani che abbiano una profondità superiore a m 0,50 devono essere munite di normale parapetto e tavole fermapiede oppure essere convenientemente sbarrate in modo da impedire la caduta di persone*”.

Il parapetto normale è definito al punto 1.7.2.1. dell’Allegato IV ‘Requisiti dei luoghi di lavoro’ del d.lgs. 81/2008 in cui si afferma che esso deve soddisfare le seguenti condizioni:

- a) *sia costruito con materiale rigido e resistente in buono stato di conservazione;*
- b) *abbia un’altezza utile di almeno un metro;*
- c) *sia costituito da almeno due correnti, di cui quello intermedio posto a circa metà distanza fra quello superiore ed il pavimento;*
- d) *sia costruito e fissato in modo da poter resistere, nell’insieme ed in ogni sua parte, al massimo sforzo cui può essere assoggettato, tenuto conto delle condizioni ambientali e della sua specifica funzione.*

Il parapetto normale con arresto al piede è “un parapetto normale con fascia continua poggiante sul piano di calpestio ed alta almeno 15 centimetri” (punto 1.7.2.2.). Le reti di sicurezza non sono contenute all’interno del d.lgs. 81/2008. Tuttavia per esse si può fare riferimento all’art. 122 (Ponteggi ed opere provvisionali): “*Nei lavori che sono eseguiti ad un’altezza superiore ai m 2, devono essere adottate, seguendo lo sviluppo dei lavori stessi, adeguate impalcature o ponteggi o idonee opere provvisionali o comunque precauzioni atte ad eliminare i pericoli di caduta di persone e di cose...*”. La rete di sicurezza è senza dubbio una “idonea opera provvisoria” e l’art. 122 è la riedizione del vecchio art. 16 del d.p.r. 164/1956.

La mancanza di una direttiva di prodotto specifica implica, di fatto, l’assenza di requisiti comuni ai quali far riferimento. Neanche il d.lgs. 81/2008 dà indicazioni in tal senso.

Si può certamente affermare che tali DPC debbano essere “idonei”. Che significa essere idoneo? Per un parapetto provvisorio o una rete di sicurezza idoneo può essere inteso che deve possedere i requisiti dimensionali e le caratteristiche di resistenza adeguate per tener conto delle particolarità della superficie di lavoro, delle azioni trasmesse dai lavoratori in caso di appoggio, caduta, scivolamento, rotolamento o urto contro il parapetto provvisorio o una rete di sicurezza.

## 5. I dispositivi di protezione individuale

Per DPI si intendono i dispositivi progettati e fabbricati per essere indossati o tenuti da una persona per proteggersi da uno o più rischi per la sua salute o sicurezza (art. 3, comma 1 lettera a) Regolamento (UE) 2016/425). Essi debbono essere marcati CE.

I DPI devono:

- a) essere adeguati ai rischi da prevenire, senza comportare di per sè un rischio maggiore;
- b) essere adeguati alle condizioni esistenti sul luogo di lavoro;
- c) tenere conto delle esigenze ergonomiche o di salute del lavoratore;
- d) poter essere adattati all'utilizzatore secondo le sue necessità.

I DPI contro le cadute dall'alto appartengono a due categorie fondamentali: quelli che impediscono la caduta libera e quelli che arrestano la caduta libera. Un corpo è in caduta libera quando, non essendo trattenuto, è soggetto alla accelerazione di gravità e percorre una traiettoria verticale.

I DPI che impediscono la caduta libera sono da preferirsi, ovviamente, a quelli che arrestano la caduta libera in quanto, limitando il percorso che può compiere il lavoratore, non permettono la caduta dall'alto.

Gli obblighi del datore di lavoro e dei lavoratori sono indicati negli artt. 77 e 78. L'articolo 77 (Obblighi del datore di lavoro) prevede al comma 1 che il datore di lavoro ai fini della scelta dei DPI:

- a) *effettua l'analisi e la valutazione dei rischi che non possono essere evitati con altri mezzi;*
- b) *individua le caratteristiche dei DPI necessarie affinché questi siano adeguati ai rischi di cui alla lettera a), tenendo conto delle eventuali ulteriori fonti di rischio rappresentate dagli stessi DPI;*
- c) *valuta, sulla base delle informazioni e delle norme d'uso fornite dal fabbricante a corredo dei DPI, le caratteristiche dei DPI disponibili sul mercato e le raffronta con quelle individuate alla lettera b);*
- d) *aggiorna la scelta ogni qualvolta intervenga una variazione significativa negli elementi di valutazione.*

Il datore di lavoro assicura la formazione adeguata e organizza lo specifico addestramento obbligatorio circa l'uso corretto e l'utilizzo pratico dei DPI contro le cadute dall'alto in quanto appartenenti alla terza categoria.

I lavoratori si sottopongono al programma di formazione e addestramento organizzato dal datore di lavoro e utilizzano i DPI messi a loro disposizione conformemente all'informazione, alla formazione e all'addestramento ricevuto (art. 78).

Il datore di lavoro, sulla base delle indicazioni del decreto di cui all'articolo 79, comma 2, fornisce ai lavoratori DPI e/o sistemi conformi ai requisiti previsti dall'articolo 76. Nell'allegato VIII è presente un elenco delle attività e dei settori di attività per le quali può rendersi necessario mettere a disposizione DPI e/o sistemi (punto 3.9 Attrezzatura di protezione anticaduta - Imbracature di sicurezza) e delle indicazioni non esaurienti per la loro valutazione (punto 4.9 Dispositivi di protezione contro le cadute dall'alto - Rischi da cui proteggere).

Il datore di lavoro assicura la formazione adeguata e organizza lo specifico addestramento obbligatorio circa l'uso corretto e l'utilizzo pratico del sistema di protezione individuale dalle cadute in quanto di terza categoria. I lavoratori si sottopongono al programma di formazione e addestramento organizzato dal datore di lavoro e utilizzano i DPI e/o i sistemi messi a loro disposizione conformemente all'informazione, alla formazione e all'addestramento ricevuto (art. 78).

In caso di rischi multipli che richiedono l'uso simultaneo di più DPI, questi devono essere tra loro compatibili e tali da mantenere, anche nell'uso simultaneo, la propria efficacia nei confronti del rischio e dei rischi corrispondenti.

### *5.1 Che cos'è un DPI contro le cadute dall'alto*

Un dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto “...*deve comprendere un'imbracatura di sicurezza e un sistema di collegamento raccordabile a un punto di ancoraggio esterno sicuro...*” (Regolamento (UE) 2016/425, allegato II Requisiti essenziali di salute e sicurezza punto 3.1.2.2 Requisiti supplementari specifici per i rischi da prevenire - Prevenzione delle cadute dall'alto).

Il Regolamento (UE) 2016/425 definisce tale dispositivo in maniera simile alla norma tecnica europea UNI EN 363 che, al punto 3.2.1, dispone per sistema di protezione individuale dalle cadute si intenda *l'assemblaggio di componenti destinati a proteggere l'utilizzatore contro le cadute dall'alto, comprendente un dispositivo di tenuta del corpo e un sistema di collegamento, che può essere collegato ad un punto di ancoraggio sicuro*.

L'art. 3, comma 1 lettera c), del Regolamento (UE) 2016/42 prevede che siano considerati DPI anche i sistemi di collegamento per i dispositivi di cui alla lettera a) che non sono tenuti o indossati da una persona, che sono progettati per collegare tali dispositivi a un dispositivo esterno o a un punto di ancoraggio sicuro, che non sono progettati per essere collegati in modo fisso e che non richiedono fissaggio prima dell'uso.

I DPI devono essere progettati e fabbricati in modo tale che, se utilizzati nelle condizioni prevedibili di impiego, il rischio di scivolamento verticale dell'utilizzatore sia ridotto al minimo per evitare qualsiasi impatto contro un ostacolo senza che la forza frenante raggiunga la soglia in cui sopravvengono lesioni al corpo.

Tali DPI devono inoltre garantire che al termine della frenatura l'utilizzatore si trovi in una posizione corretta, che gli consenta se necessario di attendere i soccorsi.

Il fabbricante deve indicare, nel manuale di istruzioni, le informazioni relative:

- a) alle caratteristiche necessarie per il punto di ancoraggio esterno sicuro, nonché allo spazio minimo necessario al disotto dell'utilizzatore;
- b) al modo corretto di indossare l'imbracatura di sicurezza e di raccorderne il sistema di collegamento al punto di ancoraggio esterno sicuro.

Gli elementi fondamentali sono dunque l'imbracatura di sicurezza, il sistema di collegamento e il punto di ancoraggio sicuro.

In realtà, invece che di DPI contro le cadute dall'alto, è più corretto parlare di sistemi di protezione individuale dalle cadute.

## *5.2 Che cosa sono i sistemi di protezione individuale dalle cadute*

I sistemi di protezione individuale dalle cadute proteggono il lavoratore dalle cadute dall'alto impedendo o arrestando la caduta libera. Essi comprendono:

- i sistemi di trattenuta;
- i sistemi di posizionamento sul lavoro;
- i sistemi di accesso su corda;
- i sistemi di arresto caduta;
- i sistemi di salvataggio.

Un sistema di protezione individuale dalle cadute è costituito da un insieme di componenti collegati tra loro, separatamente o no, e include un dispositivo di presa del corpo collegato a un punto di ancoraggio sicuro attraverso un sistema di collegamento, che consiste in uno o più componenti, normalmente inclusi nel sistema, in conformità all'uso previsto (per esempio, cordini, connettori, assorbitori). Le varie tipologie vengono di seguito elencate.

### *5.2.1 Sistema di trattenuta*

Un sistema di trattenuta è generalmente costituito da:

- una cintura di trattenuta o da una imbracatura con cintura di trattenuta integrata;
- un cordino di trattenuta;
- dei connettori;
- un ancoraggio.

Un sistema di trattenuta impedisce la caduta dall'alto limitando il movimento dell'utilizzatore in modo che non possa raggiungere la zona di caduta, non è idoneo ad arrestare la caduta dall'alto e nel caso ci sia rischio di caduta, deve essere utilizzato congiuntamente a un sistema di arresto caduta indipendente (es. lavori su tetti a falda inclinata).

Il cordino di trattenuta può essere fisso o regolabile, avere lunghezza maggiore di 2 m e con modalità d'uso contenute nel manuale di istruzioni. La scelta della lunghezza del cordino, quando è di tipo non regolabile, deve essere tale da non permettere la caduta in qualsiasi situazione. Le norme tecniche non prevedono l'utilizzo di un cordino di arresto caduta come trattenuta, ma è possibile utilizzarlo come tale se le condizioni lo permettono.

I sistemi di trattenuta vanno impiegati quando le condizioni del luogo di lavoro non permettono sufficienti tiranti d'aria, tali da evitare urti contro il suolo o altri ostacoli. Essi vanno utilizzati su piani di lavoro nei quali l'utilizzatore, durante l'esecuzione dell'attività, si trova in condizione di equilibrio stabile. In questa condizione l'utilizzatore non deve avere la possibilità di scivolare a causa dell'inclinazione della superficie e dell'attrito.

### *5.2.2 Sistema di posizionamento sul lavoro*

Un sistema di posizionamento sul lavoro è generalmente costituito da:

- una cintura di posizionamento o da una imbracatura con cintura di posizionamento integrata;
- un cordino di posizionamento sul lavoro;
- dei connettori;
- un ancoraggio.

Il cordino di posizionamento sul lavoro può essere fisso o regolabile; la sua lunghezza massima e le modalità d'uso sono contenute nel manuale di istruzioni del fabbricante.

Un sistema di posizionamento sul lavoro consente all'utilizzatore di lavorare sostenuto in tensione o in sospensione in modo tale da impedirne la caduta libera.

Quando si utilizza un sistema di posizionamento sul lavoro, è essenziale che si consideri la possibilità di impiegare anche un sistema di arresto caduta indipendente. Tali sistemi vanno adottati, per esempio, quando il luogo di lavoro non permette al lavoratore di stare in piedi senza l'utilizzo di un sostegno ed è quindi necessario l'uso di entrambe le mani.

Il sistema di posizionamento sul lavoro può essere utilizzato anche su superficie inclinata. In questa condizione l'utilizzatore non deve avere la possibilità di scivolare a causa dell'inclinazione della superficie e dell'attrito.

### 5.2.3 Sistema di accesso su corda

Un sistema di accesso su corda è generalmente costituito da:

- una imbracatura con cintura di posizionamento integrata;
- una corda di lavoro;
- una corda di sicurezza;
- un dispositivo di regolazione della corda tipo C;
- un dispositivo di regolazione della corda tipo A;
- dei connettori;
- due ancoraggi.

Un sistema di accesso su corda permette all'utilizzatore di accedere al o dal posto di lavoro sostenuto, in tensione o in sospensione, in maniera tale che ne venga prevenuta o arrestata la caduta libera.

Un sistema di accesso su corda:

- permette l'accesso al o dal posto di lavoro in tensione o in sospensione;
- impedisce o arresta la caduta libera dell'utilizzatore;
- consente all'utilizzatore di spostarsi tra la posizione superiore e inferiore e può consentire l'attraversamento;
- include due diversi punti di attacco sull'imbracatura:
  - un punto di attacco basso per il collegamento al dispositivo di regolazione della corda sulla corda di lavoro;
  - un punto di attacco anticaduta per il collegamento al dispositivo di regolazione della corda sulla corda di sicurezza
- comprende una corda di lavoro e una corda di sicurezza fissate separatamente alla struttura o direttamente o utilizzando dispositivi di ancoraggio;
- include dispositivi di regolazione della corda che consentono all'utilizzatore di cambiare posizione lungo la corda di lavoro e la corda di sicurezza,
- può essere utilizzato per il posizionamento sul lavoro, dopo che è stato raggiunto il posto di lavoro,
- può essere utilizzato per il salvataggio dell'utilizzatore stesso o di altre persone.

Nel sistema di accesso su corda dovrebbe essere considerata la possibilità di prevedere un sedile per il comfort e la stabilità.

Il collegamento dell'utilizzatore con la corda di lavoro e la corda di sicurezza deve essere effettuato sempre tramite l'imbracatura, anche in caso di utilizzo di un sedile di lavoro.

#### *5.2.4 Sistema di arresto caduta*

Un sistema di arresto caduta comprende in via generica:

- un'imbracatura per il corpo;
- un cordino anticaduta;
- un assorbitore di energia;
- dei connettori;
- un ancoraggio.

Un sistema di arresto caduta non impedisce la caduta libera, ma arresta la caduta entro una distanza prefissata, a seconda del tipo di dispositivo, mantenendo in sospensione l'utilizzatore.

Un sistema di arresto caduta limita inoltre la forza sul corpo del lavoratore dovuta alla decelerazione durante la frenata.

Invece del cordino anticaduta e dell'assorbitore di energia può essere utilizzato un dispositivo anticaduta di tipo retrattile o dispositivo anticaduta di tipo guidato che incorporano un assorbitore di energia.

Un sistema di arresto caduta può essere classificato in base alla tipologia dei componenti e all'ancoraggio:

- sistema di arresto caduta, che comprende un cordino e un assorbitore di energia, su ancoraggio puntuale;
- sistema di arresto caduta, che comprende un cordino e un assorbitore di energia, su ancoraggio lineare rigido o flessibile orizzontale;
- sistema di arresto caduta che comprende un dispositivo anticaduta di tipo guidato che scorre su linea di ancoraggio flessibile su ancoraggio puntuale o lineare flessibile orizzontale;
- sistema di arresto caduta che comprende un dispositivo anticaduta di tipo retrattile su ancoraggio puntuale o lineare flessibile orizzontale

#### *5.2.5 Sistema di salvataggio*

Un sistema di salvataggio comprende:

- un'imbracatura;
- un dispositivo di sollevamento per salvataggio;
- una corda di salvataggio;
- dei connettori;
- un ancoraggio.

Un sistema di salvataggio è un sistema di protezione individuale dalle cadute con il quale l'utilizzatore può salvare sé o altri, in maniera tale che sia prevenuta la caduta libera. Il dispositivo di sollevamento per salvataggio può essere costituito da un discensore autofrenante che consente di controllare la velocità di discesa, di posizionarsi senza chiave di arresto e spostarsi su una superficie inclinata. Alcuni di questi dispositivi sono in grado di ridurre i rischi d'incidente in caso di errato utilizzo (funzione antipánico).

### 5.3 Requisiti

Un sistema di protezione individuale dalle cadute è un DPI, cioè un prodotto progettato e fabbricato per essere indossato o tenuti da una persona per proteggersi da uno o più rischi per la sua salute o sicurezza.

I DPI devono:

- essere adeguati ai rischi da prevenire, senza comportare di per sé un rischio maggiore;
- essere adeguati alle condizioni esistenti sul luogo di lavoro;
- tenere conto delle esigenze ergonomiche o di salute del lavoratore;
- poter essere adattati all'utilizzatore secondo le sue necessità.

I DPI destinati alla protezione dei lavoratori contro le cadute dall'alto sono disciplinati dall'art. 115, comma 1: *“Nei lavori in quota qualora non siano state attuate misure di protezione collettiva come previsto all'articolo 111, comma 1, lettera a), è necessario che i lavoratori utilizzino idonei sistemi di protezione composti da diversi elementi...”*.

I *“sistemi di protezione composti da diversi elementi”* devono essere idonei in rapporto a:

- l'uso previsto durante tutte le fasi di lavoro utilizzo (per esempio, accesso, lavoro);
- le caratteristiche del luogo di lavoro come l'inclinazione e lo stato della superficie;
- le caratteristiche del sistema di ancoraggio, l'ubicazione e la forza agente sullo stesso;
- il livello di competenza del lavoratori;
- la compatibilità fra i componenti del sistema di protezione e del sistema di ancoraggio;
- la compatibilità ergonomica del sistema di protezione rispetto al lavoratore e dunque la scelta della corretta imbracatura e degli elementi del sistema di ancoraggio in grado di ridurre al minimo il disagio e lo stress per il corpo;
- le informazioni fornite dal fabbricante e relative a tutti i componenti del sistema;

- la necessità di agevolare le operazioni per un soccorso sicuro ed efficace che permettano, per esempio, di evitare i traumi da sospensione inerte.

#### 5.4 Dispositivo di presa del corpo

Il dispositivo di presa del corpo può appartenere alle seguenti tipologie:

- cinture di posizionamento sul lavoro e di trattenuta *“Belts for work positioning and restraint”*;
- cinture con cosciali *“Sit harnesses”*;
- imbracature di salvataggio *“Rescue harnesses”* e cinghie di salvataggio *“Rescue loops”*;
- imbracature per il corpo *“Full body harnesses”*.

Le cinture di posizionamento sul lavoro e di trattenuta, le cinture con cosciali, le imbracature di salvataggio e le cinghie di salvataggio non sono destinate a essere utilizzate come dispositivi di presa del corpo nei sistemi di arresto caduta. Per assolvere tale funzione devono soddisfare dei requisiti specifici per l'arresto caduta, come quelli descritti all'interno della UNI EN 361.

Le cinture di posizionamento sul lavoro e di trattenuta sono quelle descritte nella UNI EN 358 che contiene i requisiti, le prove, la marcatura e le informazioni fornite dal fabbricante in riferimento a cinture destinate al posizionamento sul lavoro o alla trattenuta. Tale DPI è progettato sia per assicurare in sicurezza l'utilizzatore sul punto di lavoro (posizionamento sul lavoro), che per impedire all'utilizzatore di raggiungere una posizione in cui possa verificarsi una caduta (trattenuta).

Le cinture con cosciali sono descritte nella UNI EN 813: essa specifica i requisiti, le prove, la marcatura e le informazioni fornite dal fabbricante in riferimento a imbracature destinate ai sistemi di trattenuta, posizionamento sul lavoro e accesso con fune, dove è richiesto un punto di attacco basso.

Le imbracature di salvataggio vengono rappresentate nella UNI EN 1497 che prevede i requisiti, i metodi di prova, la marcatura e le informazioni fornite dal fabbricante per le imbracature di salvataggio. Esse vengono utilizzate come componenti di sistemi di salvataggio destinate a essere indossate durante normali attività di lavoro. Le cinghie di salvataggio sono indicate nella UNI EN 1498 che contiene i requisiti, i metodi di prova, la marcatura e le informazioni fornite dal fabbricante per le cinghie di salvataggio. Esse vengono utilizzate come componenti di sistemi di salvataggio destinate a essere indossate durante normali attività di lavoro.

Le imbracature per il corpo sono descritte nella UNI EN 361 che specifica i requisiti, i metodi di prova, la marcatura, le informazioni fornite dal fabbricante e l'imballaggio per le imbracature per il corpo destinate ai sistemi di arresto caduta.

L'imbracatura per il corpo può incorporare altri tipi di supporto per il corpo quali quelli specificati nella UNI EN 358, nella UNI EN 813 o nella UNI EN 1497.

## *5.5 Sistema di collegamento*

Il sistema collega il dispositivo di presa del corpo al punto di ancoraggio sicuro. Nella sua versione più semplice è costituito da un cordino e da due connettori e cambia a seconda del tipo di sistema in esame. Verranno esaminati i sistemi previsti nella UNI EN 363 anche se il fabbricante può adottarne degli altri.

### *5.5.1 Sistema di trattenuta*

Nel sistema di trattenuta il sistema di collegamento è costituito da un cordino e da due connettori (UNI EN 362); il cordino è di posizionamento sul lavoro (UNI EN 358).

### *5.5.2 Sistema di posizionamento sul lavoro*

Nel sistema di posizionamento sul lavoro su palo il sistema di collegamento è costituito da un cordino e da due connettori (UNI EN 362); il cordino è di posizionamento sul lavoro (UNI EN 358).

### *5.5.3 Sistema di accesso su fune*

Nel sistema di accesso su fune il sistema di collegamento è costituito da un dispositivo di regolazione della linea di sicurezza (UNI EN 12841), un risalitore della linea di lavoro (UNI EN 12841), un discensore della linea di lavoro (UNI EN 12841), una fune di lavoro (UNI EN 1891) e una fune di sicurezza (UNI EN 1891).

### *5.5.4 Sistema di arresto caduta*

Nel sistema di arresto caduta generale il sistema di collegamento è costituito da un cordino (UNI EN 354), due connettori (UNI EN 362) e un assorbitore (UNI EN 355).

Nel sistema di arresto caduta su linea di ancoraggio orizzontale il sistema di collegamento è costituito da un cordino (UNI EN 354), due connettori (UNI EN

362), un assorbitore (UNI EN 355), un punto di ancoraggio mobile (UNI EN 795) e una linea di ancoraggio orizzontale (UNI EN 795).

Nel sistema di arresto caduta che include un dispositivo di arresto caduta di tipo retrattile il sistema di collegamento è costituito da un cordino retrattile (UNI EN 354 - UNI EN 360), due connettori (UNI EN 362) e un dispositivo di arresto caduta di tipo retrattile (UNI EN 360).

Nel sistema di arresto caduta su linea di ancoraggio rigida verticale il sistema di collegamento è costituito da un cordino (UNI EN 354), due connettori (UNI EN 362), un assorbitore (UNI EN 355), un dispositivo di arresto caduta di tipo guidato (UNI EN 353-1) e una linea di ancoraggio rigida verticale (UNI EN 353-1).

Nel sistema di arresto caduta su linea di ancoraggio flessibile verticale il sistema di collegamento è costituito da un cordino (UNI EN 354), due connettori (UNI EN 362), un assorbitore (UNI EN 355), un dispositivo di arresto caduta di tipo guidato (UNI EN 353-2) e una linea di ancoraggio rigida verticale (UNI EN 353-2).

### *5.5.5 Sistema di salvataggio*

Nel sistema di salvataggio il sistema di collegamento è costituito da un dispositivo di sollevamento per salvataggio (UNI EN 1496), due connettori (UNI EN 362) e una fune di salvataggio (UNI EN 1891).

### *5.6 Punto di ancoraggio affidabile*

Il punto di ancoraggio affidabile non è definito in nessun testo legislativo o normativo. Si può fare riferimento alla UNI EN 795: 2002 “Protezione contro le cadute dall’alto - Dispositivi di ancoraggio. Requisiti e prove”, attualmente in fase di revisione, ove il punto di ancoraggio è “*l’elemento a cui il dispositivo di protezione individuale può essere applicato*”.

Tale “elemento” deve essere affidabile: ciò significa essere in grado di resistere alle sollecitazioni derivanti da una possibile caduta del lavoratore, sicuro per l’impiego previsto e, soddisfare, quando applicabili, i requisiti previsti nelle direttive o nei documenti loro correlati.

## **RIASSUNTO**

L’esecuzione in sicurezza dei lavori in quota è subordinata, nella maggior parte dei casi, all’utilizzo dei dispositivi di protezione contro le cadute dall’alto che

possono essere di tipo collettivo o individuale. Il d.lgs 81/08 negli artt. 15, 75 e 111 stabilisce la priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale. In realtà invece che di 'dispositivi di protezione contro le cadute dall'alto' è più corretto parlare di 'sistemi di protezione contro le cadute dall'alto'. Il presente articolo fornisce i requisiti dei sistemi.

## SUMMARY

The execution of work at height is subject, in most cases, to the use of protection equipments against falls from a height which can be collective or individual. Articles 15, 75 and 111 of Legislative Decree 81/08 establishes the priority of collective protection measures among individual protection measures. Instead of 'protection equipments against falls from a height' it is better to say 'protection systems against falls from a height'. This article provides the requirements of systems.



# ERNIA IATALE COMPLICATA POST TRAUMATICA E TUTELA DEGLI EVENTI INFORTUNISTICI OCCORSI IN OCCASIONE DI LAVORO

P. CARICATO\*, P. ALLAMPRESE\*\*

## SOMMARIO

1. Introduzione. - 2. *Case report*. - 3. Discussione. - 4. Conclusioni.

### 1. Introduzione

L'art. 2 del t.u. 1124/1965 definisce (e circoscrive) la tutela degli eventi infortunistici del lavoratore a quei casi "...*avvenuti per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte e un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni...*".

Ne deriva che il sistema di tutela non sia rivolto - *lato sensu* - al lavoratore in quanto tale, ma agli eventi dannosi connessi con l'attività lavorativa svolta dal soggetto<sup>1</sup>. Analoghe considerazioni, sebbene in ambito diverso, devono porsi con riferimento alle malattie professionali, ove ciò che deve valutarsi è la eventuale riconducibilità dell'affezione morbosa alla lavorazione, secondo un criterio di causalità [materiale], ovvero di concausalità fondato sul principio di equivalenza delle concause *ex artt. 40 e 41 c.p.* in ragione dei quali "... *il concorso di cause preesistenti o simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dall'azione od omissione del colpevole, non esclude il rapporto di causalità fra l'azione od omissione e l'evento...*". Diviene, quindi, causa di un evento quell'antecedente che abbia contribuito "anche in maniera indiretta e remota"<sup>2</sup> alla sua determinazione, fatta salva l'ipotesi

\* Specialista in Medicina Legale in formazione. Università degli Studi "Aldo Moro" di Bari.

\*\* Dirigente Medico di II Livello. Sede territoriale Inail Lecce.

1 Per una trattazione più estesa di rinvia a: GUGLIELMO CORSALINI, *La centralità del lavoratore nel sistema di tutela Inail. Disciplina degli infortuni e delle malattie professionali*. (Teoria e Pratica del diritto). Giuffrè Francis Lefebvre, 2020.

2 *ex multis* Cass. 2 dicembre 2021, n. 38123.

.per cui la causa (sopravvenuta) non sia stata da sola “sufficiente” (c. 2 art. 41 c.p.). L’applicazione pratica dei principi generali di cui sopra, tuttavia, è spesso complessa e non sempre di univoca interpretazione, dovendosi riferire a fattispecie biologiche diversificate e peculiari.

Quantunque il sistema dell’Assicurazione sociale sia fondato e ispirato al noto principio del *favor laboratoris*, infatti, occorre che qualunque determinazione sia opportunamente sottesa da una “ragionevolezza scientifica”, ovvero logico-statistica e riferita al caso concreto, sicché - anche per la tenuta della stessa tutela - l’evento ritenuto come afferente sia “effettivamente” tale.

Numerosi sono i presupposti medico-legali e giuridici da cui partire al fine di valutare la riconducibilità di un evento dannoso alla “causa di lavoro”, purtuttavia dovendosi necessariamente ammettere un insanabile grado di incertezza nella verifica di fattispecie peculiari o atipiche.

Il caso su cui si discuterà attiene proprio a quella “zona grigia” in cui solo a seguito di una rigorosa applicazione della migliore criteriologia accertativa medico-legale inerente alla verifica del nesso di causalità (materiale), e sempre nel rispetto della ragionevolezza scientifica testé richiamata, si è riconosciuta tutela previdenziale a una erniazione iatale associata a dispnea ingravescente, nonostante ne fosse stata riscontrata la (parziale) pre-esistenza.

Il presente elaborato non vuole, e del resto non può, avere alcuna pretesa di imperativa indicazione metodologica, ma solo stimolare la discussione circa le modalità di accertamento nell’ipotesi di fattispecie complesse e certamente suscettibili di interpretazioni divergenti.

## 2. Case report

Trattasi della vicenda infortunistica di un giovane uomo, trentatreenne all’epoca degli accadimenti, ex atleta amatoriale (praticava *calisthenics*) e già affetto da ernia iatale da scivolamento, il quale - mentre era intento nello svolgimento delle proprie mansioni lavorative di posatore di pavimentazioni e rivestimenti - ebbe a precipitare da un’altezza di circa 3 metri.

Prontamente soccorso dai Professionisti Sanitari del Sistema di Emergenza-Urgenza 118, il lavoratore fu trasportato presso il Pronto Soccorso della vicina Struttura Sanitaria di riferimento ove accedette in gravi condizioni cliniche e con triage di accettazione “... rosso-molto critico ...”.

Sottoposto agli accertamenti clinico-strumentali del caso, fu diagnosticato un grande traumatismo da precipitazione con interessamento prevalente del distretto cranio-encefalico - con focolai emorragici temporo-parietali sinistri, frattura della squama temporale destra e della rocca petrosa omolaterale, emotimpano destro - e del distretto toracico - con fratture costali multiple bilaterali e frattura della clavicola destra.

Sottoposto a terapie mediche e chirurgiche in ambito nosocomiale (fissazione interna di scapola e clavicola), il lavoratore, dopo circa un mese dall'evento traumatico, presentò sintomatologia clinica connotata da difficoltà respiratoria. Sottoposto a tomografia computerizzata del torace fu rilevata una voluminosa erniazione gastrica sub-totale trans-diaframmatica determinante compressione del parenchima polmonare.

Nei mesi successivi, previa conferma/stadiazione clinico-strumentale, fu posta indicazione a riparazione chirurgica laparoscopica (plastica dello *iatus* e *fundoplicatio* sec. Nissen Rossetti), a seguito della quale conseguì la risoluzione del quadro respiratorio.

### 3. Discussione

L'evoluzione interpretativa della nozione di "occasione di lavoro" - a cui ci si dovrà necessariamente riferire - ha visto nel tempo un progressivo ampliamento/modificazione concettuale, sicché il termine infortunio "sul" lavoro è stato via via assorbito dal più pertinente e ampio lemma di infortunio "per" il lavoro<sup>3</sup>.

Se, per un verso, elemento centrale sono, "dopo la svalutazione della causa violenta"<sup>4</sup>, l'occasione di lavoro e le conseguenze lesive, per altro verso la valutazione dell'efficienza lesiva mantiene il suo imprescindibile valore medico-legale all'interno del percorso accertativo.

Qualora l'evento di danno sia riconducibile a una pluralità di ipotesi patogenetiche, occorrerà applicare un ragionamento, *in primis* sotto il profilo medico-legale e poi giuridico, di tipo deduttivo, secondo cui la spiegazione dell'evento - poste le necessarie premesse fattuali e i riferimenti al caso concreto - soggiace alle leggi scientifiche di copertura, universali e statistiche che siano.

Nella materia civile dovrà applicarsi il principio giurisprudenziale del "più probabile che non", ossia quello della "probabilità prevalente", che trova applicazione anche nella materia previdenziale, con la necessaria specificazione che il giudizio probabilistico riguarda solo il grado dell'inferenza, ossia che da determinati indizi sia probabile ("più probabile che non", appunto) che la causa sia quella indicata dal danneggiato, ma non riguarda la rilevanza degli indizi stessi che, invece, devono essere gravi, precisi e concordanti<sup>5</sup>.

Ebbene, con questi presupposti dovranno essere dapprima eliminate le ipotesi meno

3 Per una trattazione più estesa di rinvia a: GUGLIELMO CORSALINI. *La centralità del Lavoratore nel sistema di tutela Inail Disciplina degli infortuni e delle Malattie Professionali*. (Teoria e Pratica del diritto). Giuffrè Francis Lefebvre. 2020.

4 Per una trattazione più estesa di rinvia a: ALDO DE MATTEIS. *Infortuni sul lavoro e malattie professionali. Quinta edizione. Collana pratica giuridica - Giurisprudenza e dottrina*. Giuffrè Francis Lefebvre 2024.

5 Per una trattazione più estesa di rinvia a: ALDO DE MATTEIS. *Infortuni sul lavoro e malattie professionali. Quinta edizione. Collana pratica giuridica - Giurisprudenza e dottrina*. Giuffrè Francis Lefebvre 2024.

probabili per poi scegliere sulla base degli elementi fattuali, quella prevalente. Non serve la “certezza” (appannaggio del diritto penale), ma la probabilità (giòva ribadirlo, accertata con rigore medico-legale) riferita al caso concreto che l’ipotesi accettata sia quella più “qualificata”.

Con riferimento al caso di specie, quindi, se *nulla quaestio* era da porsi con riferimento alle lesioni fratturative e contusive riportate, occorre chiedersi se l’erniazione gastrica comportante grave sintomatologia dispnoica fosse:

- I IPOTESI - da ascriversi (*in toto*) a patologia naturale, ovvero pre-esistente;
- II IPOTESI - da attribuirsi agli esiti della lesione infortunistica subita, quindi *latu senso* all’attività lavorativa svolta (“*occasione di lavoro*”).

In altri termini, doveva comprendersi se il fatto che fosse comparsa sintomatologia respiratoria conseguente a erniazione gastrica dopo precipitazione:

- fosse una mera casualità cronologica;
- fosse stata determinata dal grande traumatismo medesimo, implicando in tal senso un ruolo (con)causale dello stesso nella verificaione del peggioramento anatomico della lesione e dell’aggravarsi del quadro clinico-disfunzionale.

La problematica valutativa era da riferirsi *tout court* alla eventuale riconducibilità del peggioramento “anatomico” dell’erniazione gastrica intratoracica (ernia iatale) e della comparsa di dispnea all’evento lesivo di cui fu vittima il soggetto. L’infortunato, infatti, come emerso dall’analisi della documentazione sanitaria acquisita dall’Istituto, aveva eseguito, un anno prima dell’infortunio una esofagogastroduodenoscopia con riscontro di esofagite da reflusso, gastrite ed ernia iatale da scivolamento.

Ciò posto, se da un lato è noto che la patologia pre-esistente possa causare un coacervo di espressioni cliniche, tra cui la stessa dispnea<sup>6</sup>, dall’altro, dal raccordo storico-documentale non emergevano precedenti problematiche di natura clinica con estrinsecazione respiratoria connesse alla patologia addominale ovvero ad altra eziologia.

Sulla base della letteratura scientifica internazionale, inoltre, il verificarsi di ernia diaframmatica acuta a seguito di traumatismi (in ispecie di grandi traumatismi), ovvero il suo peggioramento anatomico e clinico, è evento biologicamente plausibile<sup>7</sup>, essendo possibile conseguenza di brusche variazioni pressorie comparti-

6 KOHN GP, PRICE RR, DEMEESTER SR, ZEHETNER J, MUENSTERER OJ, AWAD Z, MITTAL SK, RICHARDSON WS, STEFANIDIS D, FANELLI RD, COMMITTEE SG *Linee guida per la gestione dell’ernia iatale. Surg Endosc. 2013; 27 :4409–4428. doi: 10.1007/s00464-013-3173-3*

7 GIUFFRIDA M, PERRONE G, ABU-ZIDAN F, AGNOLETTI V, ANSALONI L, BAIOCCHI GL, BENDINELLI C, BIFFL WL, BONAVINA L, BRAVI F, CARCOFORO P, CERESOLI M, CHICHOM-MEFIRE A, COCCOLINI F, COIMBRA R, DE’ANGELIS

mentali di origine meccanica. Essa si verifica nel 5% degli incidenti automobilistici (gravi) e nel 10% dei traumi toracici penetranti ed è spesso associata ad altri quadri lesivi, soprattutto addominali (rottura splenica nel 25% dei pazienti con rottura diaframmatica contundente, lacerazioni epatiche nel 25%, frattura pelvica nel 40% e rotture dell'aorta toracica nel 5%)<sup>8</sup>.

Nel caso su cui si verte:

- era documentata la comparsa di sintomatologia respiratoria a seguito di un grande traumatismo da precipitazione con frattura della clavicola di destra, fratture costali multiple, emotimpano destro e focolai emorragici temporoparietali a sinistra [CRITERIO TEMPORALE E CRITERIO DELLA IDONETÀ LESIVA-PLAUSIBILITÀ BIOLOGICA];
- la tomografia computerizzata del torace ebbe a riportare la presenza di una erniazione del fondo gastrico trans-diaframmatico con compressione del parenchima polmonare [CRITERIO TOPOGRAFICO];
- risultava allegata la comparsa di sintomatologia post-traumatica con dispnea progressiva e con risoluzione del quadro dopo terapia chirurgica (plastica dello *iatus* e *funduplicatio* sec. Nissen Rossetti) [CRITERIO DELLA CONTINUITÀ FENOMENICA];
- non vi era evidenza di problematiche respiratorie pregresse né in quanto tali né in conseguenza della nota patologia erniaria [CRITERIO DI ESCLUSIONE DI ALTRE CAUSE].

Ne deriva che, secondo l'analisi degli autori, nonostante l'evento dannoso fosse ipoteticamente riconducibile a una pluralità di ipotesi, era da ritenersi quale prevalente quella post-traumatica, e tanto secondo il già citato criterio del "più probabile che non", ovvero secondo un principio di "compatibilità" - invero più tipico delle malattie professionali - ove il nesso causale può ritenersi verificato quando risulta dalla combinazione tra l'accertamento tecnico rigoroso della probabilità della causa lavorativa e l'esclusione di fattori extraprofessionali, in coerenza con la sussistenza di una causa, ovvero concausa, comunque necessaria al determinismo della lesione.

N, DE MOYA M, DE SIMONE B, DI SAVERIO S, FRAGA GP, GALANTE J, IVATURY R, KASHUK J, KELLY MD, KIRKPATRICK AW, KLUGER Y, KOIKE K, LEPPANIEMI A, MAIER RV, MOORE EE, PEITZMANN A, SAKAKUSHEV B, SARTELLI M, SUGRUE M, TIAN BWCA, BROEK RT, VALLICELLI C, WANI I, WEBER DG, DOCIMO G, CATENA F. *Management of complicated diaphragmatic hernia in the acute setting: a WSES position paper. World J Emerg Surg.* 2023 Jul 26;18(1):43. doi: 10.1186/s13017-023-00510-x. PMID: 37496073; PMCID: PMC10373334.

8 MEYERS BF, MCCABE CJ. *Traumatic diaphragmatic hernia. Occult marker of serious injury. Ann Surg.* 1993 Dec;218(6):783-90. doi: 10.1097/00000658-199312000-00013. PMID: 8257229; PMCID: PMC1243075.

## 4. Conclusioni

Il giudizio sull'idoneità (nesso causale) di un evento traumatico occorso in occasione di lavoro a determinare una lesione spesso non è agevole, nonostante si verta su fattispecie più volte esplorate dalla dottrina medico-legale e dal sistema giudiziario e, dunque, connotata da precise caratterizzazioni.

Accanto a un "giudizio" di certezza o di probabilità, infatti, sovente dovrà riferirsi, anche nell'ambito degli infortuni "per" il lavoro, a un giudizio di "compatibilità" desunta dagli elementi di specificità del caso concreto.

L'anzidetta "compatibilità", quindi, deriva - *more solito* - dalla attenta verifica dei criteri inerenti all'accertamento del nesso di causalità della più antica tradizione medico-legale (il criterio di idoneità lesiva/plausibilità biologica, il criterio cronologico, il criterio topografico, il criterio della continuità fenomenica e il criterio di esclusione di altre cause) e alla luce di un ragionamento di tipo inferenziale volto all'identificazione dell'ipotesi prevalente.

L'ammissione in tutela della conseguenza lesiva dell'evento infortunistico su cui si è discusso (peggioramento dell'erniazione e comparsa di sintomatologia respiratoria), in altre parole, trova fondamento sull'attendibile giudizio di "compatibilità" con l'evento e alla luce dell'esclusione della prevalenza, per le peculiarità precedentemente ripercorse, di ogni altro fattore extraprofessionale.

Quest'ultimo aspetto (esclusione di fattori extraprofessionali), permette la distinzione della "compatibilità" dalla mera - per non dire astratta - "possibilità".

*Nihil novi*, si dirà.

Le conclusioni a cui si è addivenuti, tuttavia, e in disparte dalla condivisibilità delle stesse, muovono dalla consapevolezza che l'"insanabile incertezza" (nell'*an* e nel *quantum*), che oramai pervade altri settori, non trova (e non deve trovare) spazio nell'ambito della tutela previdenziale, ove il ragionamento medico-legale deve essere inevitabilmente teso alla valutazione dell'ipotesi prevalente (con la conseguente ammissione o esclusione dalla tutela), secondo granitica ragionevolezza scientifica e logica.

## RIASSUNTO

Il giudizio sull'idoneità di un evento traumatico occorso in occasione di lavoro a determinare una lesione spesso non è agevole, nonostante si verta su fattispecie più volte esplorate dalla dottrina medico-legale e dal sistema giudiziario. Gli Autori, partendo dall'analisi di un caso "complesso", hanno voluto rimarcare la necessità di un rigoroso approccio metodologico nell'accertamento del nesso causale in ambito previdenziale.

## SUMMARY

The judgement on the suitability of a traumatic event occurring in the course of work in determining an injury is often not easy, even though the case has been explored several times by medico-legal doctrine and the judicial system. The Authors, starting from the analysis of a 'complex' case, wanted to emphasise the need for a rigorous methodological approach in ascertaining the causal link in the social security field.



## Parte II



## GIURISPRUDENZA



# GIURISPRUDENZA

**CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO**  
**14 OTTOBRE 2024, n. 26620**

*PRES. U. BERRINO - REL. DOTT. L. SOLAINI*

**Previdenza e assistenza - Responsabilità enti pubblici rilascio informazioni errate - Natura rapporto Inail e lavoratore - Affidamento e mutua cooperazione - Benefici previdenziali per esposizione all'amianto ex L. n. 257/1992 - Rilascio Inail erronea certificazione esposizione ad amianto - Revoca accredito contributivo - Responsabilità Inail ex art. 1218 c.c. da "contatto sociale" - Onere probatorio Inail - Inadempimento obblighi di cooperazione e leale collaborazione dipeso da causa non imputabile - Certificazioni per esposizione ad amianto ai fini dei benefici di cui alla L. n. 257/1992 - No mera valenza endoprocedimentale - Valore vincolante per la decisione Inps di erogazione della pensione - Atti direttamente lesivi della sfera giuridica del destinatario della pensione**

*"Sussiste a carico degli enti pubblici, dotati di poteri di indagine e certificazione, l'obbligo di non frustrare la fiducia di soggetti titolari di interessi al conseguimento di beni essenziali della vita, quali quelli garantiti dall'art. 38 Cost., con conseguente responsabilità dei detti enti nell'ipotesi di comunicazione di informazioni erronee, anche se fornite mediante il rilascio di estratti-conto assicurativi non richiesti dall'interessato e inidonei a rivestire efficacia certificativa".*

*"In forza del predetto obbligo, il rapporto assicurativo che lega l'Inail al lavoratore si connota in termini di affidamento e mutua cooperazione; pertanto nell'ipotesi in cui il lavoratore abbia beneficiato della risoluzione anticipata del rapporto di lavoro ai sensi della L. n. 257/1992, a seguito del rilascio da parte dell'Inail del certificato di esposizione ad amianto, ma successivamente revocato, l'Istituto Assicuratore, ex art. 1218 c.c., è responsabile per i danni occorsi per il mancato conseguimento del diritto a pensione, trattandosi nello specifico di una "responsabilità da contatto sociale".*

*“Trattandosi di responsabilità contrattuale, per andare esente da detta responsabilità l’Inail deve dimostrare che l’inadempimento ai propri obblighi di cooperazione e leale collaborazione è dipesa da causa allo stesso ente non imputabile, provando, ad esempio, di avere messo al corrente il lavoratore della possibile rivedibilità delle sue determinazioni tecniche alla luce di nuovi possibili accertamenti e di nuovi progressi scientifici in materia”.*

*“Gli atti dell’Inail, nel rilascio delle certificazioni per esposizione ad amianto ai fini dei benefici di cui alla L. n. 257/1992, non hanno una mera valenza endo-procedimentale nei confronti del lavoratore, per la ragione che la certificazione dell’Istituto Assicuratore ha un valore vincolante nella successiva decisione dell’Ente che eroga effettivamente la pensione - l’Inps -, così da poter essere direttamente lesivi della sfera giuridica del destinatario della pensione”*

## FATTO

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza del 6.9.2017 n. 2599, la Corte d’Appello di Roma accoglieva parzialmente il gravame proposto da Pe.Ma. nei confronti dell’Inps, avverso la sentenza del Tribunale di Civitavecchia che aveva accolto parzialmente la domanda proposta da quest’ultima. La Pe.Ma., premesso di aver richiesto il rilascio della dichiarazione di esposizione al rischio amianto all’Inail e di averlo ottenuto, sentendosi così indotta a risolvere il proprio rapporto lavorativo (stante la maturazione dei requisiti pensionistici grazie ai contributi figurativi accreditati per l’esposizione all’amianto), ma di essersi poi vista revocare il suddetto accredito contributivo da parte dello stesso istituto assicuratore, con conseguente rigetto della domanda di pensione da parte dell’Inps, aveva chiesto la declaratoria dell’illegittimità del comportamento dell’Inail e la condanna dell’Inps alla erogazione della pensione di anzianità spettante per 40 anni di contribuzione, tenuto conto dei benefici previdenziali per l’esposizione all’amianto, ovvero, in via subordinata, che fosse accertata la responsabilità dell’Inail, per averla indotta in errore circa la sussistenza dei requisiti previdenziali per il pensionamento, con condanna di quest’ultimo ente al risarcimento del danno derivante dalla privazione del diritto a pensione per un periodo di anni 6,5 e con un indennizzo, pari ad almeno euro 100.000,00. Il Tribunale dichiarava cessata la materia del contendere sulla domanda principale, per l’intervenuta liquidazione della pensione in via di «sanatoria» da parte dell’Inps, e rigettava la domanda proposta in via subordinata da Pe.Ma. di risarcimento del danno a carico dell’Inail perché la pensionata aveva omissis ogni allegazione e prova sul dolo e/o sulla colpa dell’Istituto assicurativo, quali presupposti per ottenere il diritto all’indennizzo, dovuto all’originario rilascio della certificazione posi-

tiva dell'esposizione all'amianto che l'aveva indotta a mettersi in pensione, certificazione che le era poi stata revocata a seguito di riesame, con conseguente perdita del diritto a pensione, inizialmente conseguito. La Corte d'Appello, per quanto ancora d'interesse, accoglieva parzialmente la domanda subordinata di risarcimento del danno a carico dell'Inail per il comportamento consistito nell'emissione della prima certificazione erronea, integrante inadempimento di natura contrattuale, pari alle retribuzioni non percepite dall'1.1.2010 al 28.2.2012 (che è il periodo non coperto dalla liquidazione della pensione in «sanatoria»), diminuite dell'importo dell'incentivo all'esodo che la ricorrente aveva ricevuto dalla datrice di lavoro, in attuazione dell'accordo sindacale dell'8.3.2005, quale erogazione fruita dall'appellante che trovava la sua esclusiva causa nella risoluzione del rapporto di lavoro, in vista dell'accesso alla pensione che poi le era stata revocata, per la revoca della certificazione di esposizione all'amianto.

Il PG ha rassegnato conclusioni scritte nel senso dell'accoglimento del primo motivo di ricorso dell'Inail. Avverso tale sentenza, l'Inail ricorre per cassazione, sulla base di due motivi, illustrati da memoria, mentre Pe.Ma. ha resistito con controricorso, anch'esso illustrato da memoria; anche l'Inps si è costituito con controricorso, limitandosi a rilevare che non era stato proposto ricorso avverso il capo della sentenza con il quale la Corte territoriale aveva respinto l'unica domanda spiegata contro l'Istituto previdenziale (ovvero quella con la quale si chiedeva di accertare il diritto a pensione di anzianità con decorrenza gennaio 2010) e, quindi, l'Inps si è limitato a dichiarare di non aver interesse a contraddire la ricorrente sulla domanda concernente il risarcimento spiegata nei confronti dell'Inail. Il Collegio riserva sentenza, nel termine di novanta giorni dall'adozione della presente decisione in camera di consiglio.

## MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo di ricorso, l'Inail deduce il vizio di violazione di legge, in particolare, degli artt. 2043, 1227, 1176, 2729 c.c., in relazione all'art. 360 primo comma n. 3 c.p.c., perché la Corte del merito aveva erroneamente ritenuto la responsabilità dell'Istituto assicurativo, per l'emissione della prima certificazione di esposizione all'amianto, che aveva indotto la ricorrente a optare per il trattamento pensionistico agevolato, senza considerare che tale attività di certificazione dell'esposizione all'amianto implicava una rilevante complessità degli accertamenti da svolgere, per l'impossibilità di accertare le reali condizioni di lavoro a distanza di molto tempo dall'accadere degli eventi, per cui vi era assenza del necessario coefficiente psicologico, quale elemento costitutivo della responsabilità, in termini di dolo o colpa; in effetti, secondo la difesa dell'istituto, l'errore nell'emissione della prima certificazione andava senz'altro considerato «scusabile».

Con il secondo motivo di ricorso, l'Inail deduce il vizio di violazione di legge, in particolare, dell'art. 13 comma 8 della legge n. 257/92 e dell'art. 100 c.p.c. (carenza di legittimazione passiva), in relazione all'art. 360 primo comma n. 3 c.p.c., perché il giudice del gravame non aveva ritenuto rilevante l'eccezione di difetto legittimazione passiva proposta dall'Ente assicurativo e, inoltre, non era stato riconosciuto che gli atti dell'Inail in materia, sono atti endo-procedimentali, privi di rilevanza esterna.

Il primo motivo è infondato.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, in un caso analogo al presente, riferito all'Inps, si è previsto che: «Nell'ipotesi in cui l'Inps abbia fornito al lavoratore una erronea indicazione della posizione contributiva e lo stesso sia stato collocato in mobilità sulla base di detto erroneo presupposto, l'ente previdenziale è tenuto a risarcire il danno sofferto dall'interessato per il mancato conseguimento del diritto a pensione, a titolo di responsabilità contrattuale, fondata sull'inadempimento dell'obbligo legale gravante sugli enti pubblici, dotati di poteri di indagine e certificazione, di non frustrare la fiducia di soggetti titolari di interessi al conseguimento di beni essenziali della vita (quali quelli garantiti dall'art. 38 cost.), ancorché le informazioni erronee siano state fornite mediante il rilascio di estratti-conto assicurativi non richiesti dall'interessato e inadeguati a rivestire efficacia certificativa» (Cass. nn. 23050/17, 21454/13; invece, Cass. n. 2340/22, riguarda un caso di richiesta di risarcimento del danno per rilascio di erronea certificazione Inail per esposizione all'amianto e il giudizio si svolse sulla richiesta dei danni a titolo di illecito aquiliano, senza alcuna modifica di tale qualificazione fino al giudizio di cassazione (cfr secondo motivo di ricorso in cassazione, dell'Inail): pertanto, in sede di legittimità, ci si preoccupò solo di escludere che, in riferimento al tipo di responsabilità fatta valere, potesse ravvisarsi una colpa in *re ipsa*: nell'occasione si è precisato anche che il risarcimento del danno può essere ridotto o escluso qualora ricorrano profili di concorrenti fatti colposi del danneggiato, tempestivamente eccepiti, profili che nella presente vicenda sono stati tuttavia espressamente esclusi dalla Corte d'Appello (cfr p. 18). Infine, in Cass., sez. III, n. 14556/22, questa Corte non risulta aver preso espressa posizione sulla qualificazione del tipo di responsabilità per erroneo rilascio di certificazione da parte dell'Inail, mentre si è preoccupata di precisare che l'eccezione del fatto colposo del danneggiato (nella specie, il lavoratore), ex art. 1227 comma 2 c.c., dovesse essere tempestivamente sollevata dall'Inail, trattandosi di eccezione in senso stretto.

Sulla base di ciò, va rilevato che nella specie, la lavoratrice era legata all'Inail da un sottostante rapporto assicurativo che ne connotava e qualificava la relazione in termini di affidamento e mutua cooperazione, così che il danno ricevuto va

oltre il *neminem laedere*, in quanto s'inquadra in una vera e propria relazione giuridicamente qualificata tra parti legate da un vincolo obbligatorio, così da ingenerare una responsabilità da «contatto sociale», responsabilità che si pone quale *species* del più ampio *genus* della responsabilità, ex art. 1218 c.c., con applicazione anche per tale regime, del criterio di riparto dell'onere della prova più favorevole per il creditore danneggiato, fermo restando che il debitore può sempre dimostrare che l'inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

Ciò, d'altra parte, è conforme a quanto affermato dalle Sezioni Unite di questa Corte di Cassazione, che, in sede di riparto di giurisdizione, ha in più occasioni ribadito che la responsabilità della pubblica amministrazione per il danno derivante dalla lesione dell'affidamento sulla correttezza dell'azione amministrativa - avente quale presupposto il mancato rispetto dei doveri di correttezza e buona fede gravanti sulla P.A. - ha natura contrattuale e va inquadrato nello schema della responsabilità «relazionale» (o «da contatto sociale qualificato», idoneo a produrre obbligazioni ai sensi dell'art. 1173 c.c.) sia nel caso in cui nessun provvedimento amministrativo sia stato emanato, sia in caso di emanazione di un provvedimento lesivo, sia nell'ipotesi di emissione e successivo annullamento di un atto ampliativo della sfera giuridica del privato (come nella specie); ne consegue che la controversia relativa all'accertamento della responsabilità dell'amministrazione rientra - proprio in ragione dell'esistenza di un diritto soggettivo nascente da rapporto obbligatorio - nella giurisdizione del giudice ordinario (cfr da ultimo, Cass. Sez. U. nn. 1567/23, 8236/20). All'orientamento espresso dalle Sezioni Unite di questa Corte va data continuità, tenendo conto che la natura contrattuale della responsabilità è tale in quanto nascente da un obbligo di legge di ricognizione-comunicazione all'interessato da parte dell'Inail (cfr art. 47, comma 4 del DL n. 269/03, conv. con modificazioni dalla legge n. 326/03).

In questa ottica, venendo al caso di specie, l'attività di accertamento tecnico a cui era chiamato l'Inail, attraverso il suo organo tecnico Contarp, richiedeva una maggiore prudenza nel rilascio del certificato di esposizione ad amianto, oppure l'ente assicurativo doveva mettere al corrente la lavoratrice della possibile rivedibilità delle determinazioni tecniche alla luce di nuovi possibili accertamenti e di nuovi progressi scientifici in materia; nulla di tutto ciò è accaduto, né l'Istituto assicurativo ha, comunque, dimostrato che l'inadempimento ai propri obblighi di cooperazione e leale collaborazione è dipesa da causa allo stesso ente non imputabile. Va, inoltre, respinto l'assunto che gli atti dell'Inail hanno una mera valenza endo-procedimentale nei confronti della lavoratrice, per la decisiva ragione che la certificazione dell'Inail ha un valore vincolante nella successiva decisione dell'Istituto previdenziale che eroga effettivamente la pensione, così da poter essere direttamente lesivi della sfera giuridica del destinatario della pensione (cfr Cass. nn. 6264/11, 17977/10).

Il secondo motivo è infondato.

Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «in tema di benefici previdenziali per i lavoratori esposti all'amianto, il legislatore ha conferito pieno valore alla certificazione dell'Inail concernente, per ciascun lavoratore, il grado di esposizione e la sua durata, rilasciata sulla base degli atti di indirizzo del Ministero del lavoro, come mezzo di prova ai fini del beneficio stesso» (Cass. n. 6264/11, secondo Cass. n. 17977/10, l'interessato è abilitato a contestare in giudizio, con ogni mezzo, il potere certificativo e i risultati degli accertamenti dell'Inail, che quindi, è legittimato passivo nei confronti del lavoratore e/o pensionato).

Nella presente vicenda, se è vero che riguardo alla domanda principale unico legittimato passivo era l'Inps, in quanto ente tenuto all'erogazione del trattamento pensionistico, è pur vero che riguardo alle domande subordinate svolte nei confronti dell'Inail che riguardano la lesione del diritto della Pe.Ma. a una corretta informazione da parte dell'Inail nel quale la stessa aveva riposto affidamento, non v'è dubbio che legittimato passivo è l'Inail, che tale informazione di legge aveva dato, su richiesta della ricorrente.

Al rigetto del ricorso, consegue la condanna alle spese, secondo quanto meglio indicato in dispositivo, mentre nulla va statuito in ordine alle spese nei confronti dell'Inps, in quanto la notifica del ricorso nei suoi confronti ha avuto sostanzialmente il valore di una mera *litis denuntiatio*.

Sussistono i presupposti per il versamento da parte dell'Inail dell'ulteriore importo, oltre a quello già versato a titolo di contributo unificato.

## CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO

4 NOVEMBRE 2024, n. 2832619

PRES. U. BERRINO - CONS. REL. L. SOLAINI

**Previdenza e assistenza (assicurazioni e pensioni sociali) - Assicurazione per gli infortuni sul lavoro e per le malattie professionali - Premi - Transazione - No riduzione premi - Onere datore di lavoro di provare la manifesta sproporzione nell'accordo transattivo sfavorevole all'Inail**

*“Ai fini della determinazione dei premi per l'assicurazione infortunistica a carico del datore di lavoro, la transazione conclusa in sede di surroga tra l'Inail e il responsabile dell'infortunio per un ammontare inferiore rispetto alla misura del danno subito non*

*incide riduttivamente sui tassi di premio per l'intero ammontare del danno ove risulti, con valutazione «ex ante» che tenga conto della ragionevolezza e della convenienza della transazione in relazione al grado di incertezza circa il prevedibile esito della lite, che l'Istituto stesso, nell'addivenire alla transazione abbia agito con la diligenza del buon padre di famiglia. Conseguentemente, se l'Istituto riceve dal terzo una somma minore per effetto di transazione ha diritto all'aumento del premio, mentre spetta all'assicurante - che tale diritto neghi - provare la manifesta sproporzione nell'accordo transattivo, sfavorevole all'Istituto, tale che possa imputarsi allo stesso il suddetto pregiudizio economico”.*

## DIRITTO

### CONSIDERATO CHE:

Con il primo motivo di ricorso, la società ricorrente deduce il vizio di violazione di legge, in relazione all'art. 360 primo comma n. 3 c.p.c., perché, erroneamente, la Corte del merito non aveva ritenuto esistente, nella specie, un'ipotesi di rischio elettivo, in quanto, ad avviso della Corte, «le soste voluttuarie di pochi minuti, insuscettibili di modificare le condizioni di rischio, non escludono la tutela dell'infortunio», mentre ad avviso della società ricorrente la sosta di natura voluttuaria era finalizzata ed esigenze estranee all'attività lavorativa.

Con il secondo motivo di ricorso, la società ricorrente deduce il vizio di violazione di legge, in relazione all'art. 360 primo comma n. 3 c.p.c., perché, erroneamente, la Corte del merito aveva ritenuto che l'infortunio occorso al sig. Fa.Ro. avesse determinato un innalzamento del tasso di rischio, mentre avrebbe dovuto ritenere che tale innalzamento fosse illegittimo.

Con il terzo motivo di ricorso, la società ricorrente deduce il vizio di violazione di legge, in relazione all'art. 360 primo comma n. 3 c.p.c., perché, erroneamente, la Corte del merito non aveva ritenuto esistente, nella vicenda oggetto di controversia, un'ipotesi di *mala gestio* da parte dell'Inail, e per non aver ritenuto che l'importo effettivamente recuperato dall'Istituto assicurativo, in sede transattiva presso il terzo danneggiante, incidesse sul tasso di rischio specifico aziendale; infatti, l'Inail agendo in surroga nei confronti dell'assicurazione del responsabile del sinistro, aveva accettato in sede transattiva una somma inferiore rispetto a quella che era stata effettivamente corrisposta al lavoratore infortunato: se l'Inail avesse recuperato per intero, presso l'assicurazione del danneggiante, le somme che aveva corrisposto al lavoratore, non vi sarebbe stato alcun innalzamento del rischio specifico aziendale della società ricorrente.

Il primo e secondo motivo, che possono essere oggetto di un esame congiunto, sono inammissibili; la società ricorrente, infatti, solleva censure attinenti ai fatti della decisione, cioè relativi alle circostanze che integrano o meno la fattispecie del rischio elettivo (che nella specie è stato escluso sia in primo che in secondo grado), ovvero relativi all'eccessivo innalzamento del rischio specifico aziendale (confermato dalla CTU disposta in grado di appello), tutte questioni di pacifica competenza del giudice del merito, incensurabili in cassazione, se non nei limiti di cui all'art. 360 primo comma n. 5 c.p.c. novellato, nella specie non deducibile, per l'esistenza di una doppia decisione «conforme» di primo e secondo grado.

Il terzo motivo, oltre che partecipare dell'inammissibilità dei primi due, è infondato. Secondo la giurisprudenza della Cassazione, «questa Corte (cfr *ex plurimis* Cass. n. 17469/2002) ha già avuto occasione di enunciare il seguente principio di diritto: «Ai fini della determinazione dei premi per l'assicurazione infortunistica a carico del datore di lavoro, la transazione conclusa in sede di surroga tra l'Inail e il responsabile dell'infortunio per un ammontare inferiore rispetto alla misura del danno subito non incide riduttivamente sui tassi di premio per l'intero ammontare del danno ove risulti, con valutazione «*ex ante*» che tenga conto della ragionevolezza e della convenienza della transazione in relazione al grado di incertezza circa il prevedibile esito della lite, che l'istituto stesso, nell'addivenire alla transazione abbia agito con la diligenza del buon padre di famiglia».

Conseguentemente, se l'Istituto riceve dal terzo una somma minore per effetto di transazione ha diritto all'aumento del premio, mentre spetta all'assicurante - che tale diritto neghi - provare la manifesta sproporzione nell'accordo transattivo, sfavorevole all'Istituto, tale che possa imputarsi allo stesso il suddetto pregiudizio economico (Cass. n. 12648/05).

Nella specie, la Corte d'Appello, premesso che l'onere di provare la manifesta sproporzione della transazione stipulata dall'Inail con il terzo responsabile dell'infortunio occorso al dipendente Fa.Ro. gravava sulla società ricorrente, ha accertato che l'Ilco Srl non aveva fornito alcuna prova sull'asserita sproporzione della transazione e, conseguentemente, ha negato alla dedotta transazione l'incidenza pretesa sul tasso dei premi.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo. Sussistono i presupposti per il versamento da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo, rispetto a quello già versato, a titolo di contributo unificato.

**CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE CIVILE III**  
**7 DICEMBRE 2024 N. 31435***PRES. F. DE STEFANO - REL. G. FANTICINI*

**Diritto civile - Opposizione cartella esattoriale - Azione di accertamento negativo del credito - Costituzione convenuto - Mera richiesta di rigetto - Assenza domanda riconvenzionale accertamento proprio credito - Atto interruttivo della prescrizione ex art. 2943, comma secondo, c.c. - Effetti permanenti ex art. 2945, comma secondo, c.c.**

*“La mera richiesta di rigetto proposta in giudizio dal creditore, in assenza di una domanda riconvenzionale di accertamento del proprio credito, rispetto ad un’azione di accertamento negativo introdotta dal presunto debitore ha effetto interruttivo della prescrizione, ai sensi dell’art. 2943, comma 2, cod. civ., con gli effetti permanenti di cui all’art. 2945, comma 2, cod. civ.”*

**DIRITTO****CONSIDERATO CHE**

- Preliminarmente, si rileva che il giudice d’appello ha espressamente affermato l’inapplicabilità dello *ius superveniens* (art. 12, comma 4-bis, del D.P.R. n. 602 del 1973, come interpretato da Cass., Sez. U., sentenza n. 26283 del 06/09/2022, Rv. 665660-01) ai giudizi pendenti, nonché la sussistenza dell’interesse ad agire dell’appellante: si deve perciò ribadire che, «in tema di impugnazione dell’estratto di ruolo, l’applicabilità, anche nei giudizi pendenti, dell’art. 12, comma 4-bis del D.P.R. n. 602 del 1973 (introdotto con l’art. 3-bis del D.L. n. 146 del 2021, convertito con L. n. 215 del 2021), e della configurazione assunta dall’interesse ad agire in virtù della norma sopravvenuta, rilevante, secondo una concezione dinamica, fino al momento della decisione, trova il suo limite nell’espresso giudicato interno sulla sussistenza dell’interesse» (Cass., Sez. 3, ordinanza n. 4448 del 14/02/2023, Rv. 666744-01);
- con l’unico motivo d’impugnazione, il ricorrente denuncia la «violazione e falsa applicazione degli artt. 2943, 2945 c.c., in relazione all’art. 360, n. 3, c.p.c.»: in particolare, «il principio alla base della indicazione (del giudice d’appello) è quello per cui il giudizio con il quale l’odierno ricorrente contestò, infruttuosamente, la regolarità della notifica della cartella e del preavviso di fermo, culminato con la sentenza n. 2625 del 26 gennaio 2016 avrebbe «sospeso» la prescrizione, che avrebbe iniziato a decorrere da detta data. Il

*vulnus* argomentativo in questa sede contestato si incentra proprio sul valore, ai fini della prescrizione, da attribuire al giudizio culminato con detta sentenza. È opinione del ricorrente che la prescrizione sia iniziata a decorrere dall'ultimo atto interruttivo notificato dal creditore in data 28 novembre 2014 e che, pertanto, il 6 marzo 2021, al momento della notifica dell'atto introduttivo del presente giudizio, fosse pienamente decorsa ... La sola pendenza del giudizio con cui veniva contestata la regolarità del preavviso di fermo non può ritenersi causa «sospensiva» della prescrizione ... Nel giudizio RG 18414/15 culminato con sentenza del Giudice di Pace di Roma n. 2625 del 26 gennaio 2016 il creditore non ha svolto alcuna domanda utile idonea ai fini interruttivi della prescrizione ex art. 2943 c.c. e a quelli sospensivi ex art. 2945 c.c. essendosi limitato a resistere alla contestazione del ricorrente»;

- per come prospettata, la censura - che riguarda specificamente l'efficacia interruttiva/sospensiva della prescrizione attribuita dal giudice d'appello alla resistenza in giudizio del creditore - è infondata;
- infatti, in plurime pronunce di questa Corte, si è statuito che la pendenza di un giudizio di accertamento negativo del credito - come quello *de quo*, stante la pretesa estinzione del credito per intervenuta prescrizione (ma anche in altre fattispecie quali, ad esempio, l'opposizione all'esecuzione o l'opposizione a ordinanza-ingiunzione) - può comportare il verificarsi dell'effetto interruttivo permanente di cui all'art. 2945, comma 2, cod. civ., sebbene l'introduzione del processo sia avvenuta ad opera del debitore-opponente;
- si è via via affermato il principio, che va qui in particolare confermato, secondo cui anche la mera richiesta di rigetto proposta in giudizio dal creditore rispetto ad un'azione di accertamento negativo introdotta dal presunto debitore ha effetto interruttivo della prescrizione, ai sensi dell'art. 2943, comma 2, cod. civ., con gli effetti permanenti di cui all'art. 2945, comma 2, cod. civ. (così, Cass., Sez. L, ordinanza n. 5369 del 22/02/2019, in relazione ad opposizione ad ordinanza-ingiunzione, Cass., Sez. 3, sentenza n. 19738 del 19/09/2014, e Cass., Sez. 3, sentenza n. 7737 del 29/03/2007, in tema di opposizione a precetto, Cass., Sez. 3, sentenza n. 13438 del 29/05/2013, in riferimento alla resistenza rispetto ad un'impugnazione per revocazione, Cass., Sez. L., sentenza n. 21799 del 29/07/2021, con riguardo ad azione di accertamento negativo di un obbligo contributivo, Cass., Sez. 3, ordinanza n. 1550 del 23/01/2018, in tema di opposizione a sanzione amministrativa);
- nel caso in esame risulta dal ricorso che l'agente della riscossione Equitalia Sud Spa (oggi, Agenzia delle Entrate - Riscossione) si era costituita innanzi al Giudice di Pace di Roma nel giudizio conclusosi con la sentenza n. 2625

del 26/01/2016 e, come si desume anche dalla condanna del Cu.Si. alla rifusione delle spese di lite (conseguenza della soccombenza, atteso che la decisione ha accertato che «le cartelle sono state legittimamente emesse»), aveva difeso la propria pretesa creditoria: contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, ai fini degli artt. 2943 e 2945 cod. civ. non è necessario che il creditore, convenuto in giudizio, avanzi un'esplicita domanda riconvenzionale di accertamento del proprio credito - alla quale, peraltro, potrebbe non avere interesse (art. 100 cod. proc. civ.), in quanto già munito di un titolo idoneo a consentire l'esecuzione forzata -, ma è invece sufficiente che contesti l'avversaria domanda del debitore con un'esplicita richiesta di suo rigetto;

- per quanto esposto, il ricorso va respinto;
- non occorre provvedere sulle spese, attesa la *indefensio* della controricorrente;
- va dato atto, tuttavia, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente e al competente ufficio di merito, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, D.P.R. n. 115 del 2002, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello previsto per il ricorso, ove dovuto, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13.

## CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO

13 DICEMBRE 2024, n. 32280

PRES. U. BERRITO - REL. G. MARCHESE

**Previdenza e assistenza (assicurazioni e pensioni sociali) - Assicurazione per gli infortuni sul lavoro e per le malattie professionali - Azione di regresso Inail - Termine ex art. 112 T.U. n. 1124/1965 - Decorrenza - Rilevanza solo processo penale per reati ex art. 589 e 590 c.p. - Irrilevanza procedimento penale per reati contravvenzionali per violazione di norme antinfortunistiche.**

*“Il procedimento penale rilevante, ex art. 112 D.P.R. n. 1124 del 1965, ai fini della decorrenza della prescrizione dell'azione di regresso, è solo quello che ha ad oggetto l'accertamento del reato di lesioni colpose o del reato di omicidio colposo, in relazione al fatto causativo dell'infortunio, restando invece irrilevante l'attivazione di altri procedimenti in sede penale seppure relativi a «segmenti» costitutivi dell'illecito civile”.*

*“Per collegare il dies a quo di decorrenza del termine triennale di cui all'art. 112 D.P.R. n.1124 del 1965 al provvedimento conclusivo del procedimento penale (la*

*sentenza passata in giudicato e/o, in difetto dell'esercizio dell'azione penale, il decreto di archiviazione) è necessario che lo stesso sia attivato nei confronti dei soggetti verso cui l'Inail intende promuovere l'azione di regresso, per i reati previsti e puniti dagli artt. 589 e 590 cod. pen., e, ove sia stata già disposta la liquidazione dell'indennizzo, nel triennio successivo al riconoscimento della prestazione. Resta, invece, irrilevante l'eventuale procedimento penale instaurato per i soli reati contravvenzionali, legati alla violazione di norme antinfortunistiche”.*

## DIRITTO

### RAGIONI DELLA DECISIONE

8. Con l'unico motivo di ricorso - ai sensi dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ. - l'Inail deduce la violazione degli artt. 10, 11 e 112 D.P.R. n. 1124 del 1965 per avere la Corte di appello affermato il decorso del termine triennale di prescrizione dal momento di liquidazione della prestazione economica e non dal decreto di archiviazione per i reati contravvenzionali contestati al datore di lavoro in relazione ai fatti da cui era derivato l'infortunio.
9. Il motivo è infondato.
10. La questione di diritto devoluta alla Corte riguarda l'individuazione del *dies a quo* di decorrenza del termine triennale di cui all'art. 112 D.P.R. n. 1124 del 1965, nel caso in cui, erogato l'indennizzo al lavoratore infortunato, nel triennio successivo sia iniziato, in relazione alla vicenda che ha condotto all'infortunio, un procedimento penale per reati contravvenzionali e non per il reato di lesioni colpose (o per omicidio colposo).
11. In altre parole, è controverso se, per ritenere che il termine triennale di cui all'art. 112 del D.P.R. n. 1124 del 1965 decorra dalla conclusione del procedimento penale, è sufficiente l'attivazione di un qualunque procedimento in sede penale nei confronti del responsabile civile (anche solo per i reati contravvenzionali connessi alla violazione delle misure antinfortunistiche) o se, invece, è necessario il procedimento penale per il reato di lesioni colpose (o di omicidio colposo), mancando il quale il termine di prescrizione resta ancorato alla data di liquidazione dell'indennizzo da parte dell'Inail.
12. In base all'art. 112, ult. co., del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124), «il giudizio civile di cui all'art. 11 non può istituirsi dopo trascorso tre anni dalla sentenza penale che ha dichiarato di non doversi procedere per le cause indicate nello stesso articolo. L'azione di regresso di cui all'art. 11 si pre-

scrive in ogni caso nel termine di tre anni dal giorno nel quale la sentenza penale è divenuta irrevocabile».

13. Le sezioni unite di questa Corte, investite in merito al contrasto sorto in ordine alla individuazione del *dies a quo* del termine previsto dal citato art. 112 - e alla necessità di un chiarimento anche circa la natura del termine - con la pronuncia n. 5160 del 2015, oltre ad affermare che il termine triennale previsto dall'art. 112 ha natura di prescrizione, hanno chiarito, quanto alla sua decorrenza, che, ove non sia stato iniziato alcun procedimento penale, lo stesso decorre dal momento di liquidazione dell'indennizzo al danneggiato, quale evento che costituisce il fatto certo e costitutivo del diritto sorto dal rapporto assicurativo.
14. Il principio è espressione della pacifica autonomia del sistema civilistico della rivalsa rispetto al sistema penale della responsabilità del datore di lavoro ed è, dunque, coerente con il mutato quadro normativo, riassumibile nella abolizione della cd. pregiudiziale penale.
15. L'Inail, dunque, può agire in regresso anche indipendentemente dall'azione penale, esercitando un diritto che deriva direttamente dal rapporto di assicurazione ed è finalizzato al recupero delle somme erogate in favore del proprio assicurato.
16. Resta, ovviamente, fermo che ove vi sia stato l'esercizio dell'azione penale (ovvero un provvedimento penalistico che ne sanziona il mancato esercizio, v. Cass. n. 12607 del 2020) continua a operare la disciplina speciale prevista dall'art. 112 TU la quale individua il termine di decadenza triennale dal momento in cui il fatto è stato definito in sede penale.
17. La Corte ha, quindi, chiarito (Cass. n. 20853 del 2015) che, nei casi in cui vi è stata la liquidazione della prestazione in relazione all'infortunio e, successivamente, per i fatti di cui all'infortunio, è iniziato un procedimento penale, il termine di prescrizione dell'azione di regresso dell'Inail nei confronti del responsabile civile «decorre dal giorno in cui la sentenza penale di condanna è divenuta irrevocabile» purché «il procedimento penale sia iniziato entro tre anni dal pagamento dell'indennizzo o dalla costituzione della rendita».
18. Tornata, di recente, ad occuparsi del perimetro di applicazione dell'art. 112, la Corte ha ulteriormente precisato (Cass. n. 12777 del 2024) che il procedimento penale, intervenuto nel triennio dal riconoscimento dell'indennizzo, utile a spostare in avanti il *dies a quo*, è solo quello attivato nei confronti dei soggetti verso i quali l'Inail intende esercitare il regresso, non

essendo invece rilevante un processo penale «purchessia» in relazione ai fatti dell'infortunio.

19. Coerente corollario dei principi esposti è l'affermazione per cui il procedimento penale rilevante, ex art. 112 D.P.R. n. 1124 del 1965, ai fini della decorrenza della prescrizione dell'azione di regresso, è solo quello che ha oggetto l'accertamento del reato di lesioni colpose, ovvero del reato di omicidio colposo, in relazione al fatto causativo dell'infortunio, restando invece irrilevante l'attivazione di altri procedimenti in sede penale seppure relativi a «segmenti» costitutivi dell'illecito civile.
19. Ciò che giustifica l'azione di regresso è, pur sempre, l'accertamento di una responsabilità civile del soggetto (nei cui confronti l'Istituto intende agire in rivalsa) in merito al fatto-reato (perseguibile d'ufficio) che costituisce l'infortunio. Ciò, però, presuppone l'accertamento non solo della violazione delle norme antinfortunistiche ma, altresì, della sussistenza del nesso di causalità tra la violazione stessa e la lesione dell'integrità psicofisica, con relativa imputabilità soggettiva.
20. L'elemento costitutivo della responsabilità civile non è, infatti, solo l'agire illecitamente (*contra ius*) ma l'agire cagionando il danno.
21. È, dunque, logico sostenere, come già argomentato dal giudice di merito, che l'attesa del giudizio penale - ai fini dello spostamento in avanti del *dies a quo* di decorrenza del termine triennale di cui all'art. 112 - sia necessaria solo ove il giudizio penale investa la medesima condotta rilevante in sede civile, integrata in tutti i suoi elementi costitutivi.
22. Non sfugge, tuttavia, al Collegio che la raggiunta conclusione si pone in contrasto con un risalente orientamento che, formatosi nella vigenza della cd. pregiudiziale penale, ha privilegiato un'interpretazione estensiva dell'art. 112 del D.P.R. n. 1124 del 1965, inclusiva dei procedimenti aventi ad oggetto anche i soli reati contravvenzionali. Ai fini della proponibilità dell'azione di regresso dell'Istituto, si riteneva sufficiente anche il procedimento penale avente ad oggetto il reato contravvenzionale legato alla violazione di norme antinfortunistiche ancorché l'infortunio sul lavoro non costituisse elemento integrante della fattispecie criminosa.
23. Si tratta, per quanto fin qui argomentato, di un orientamento che, finalizzato a consentire all'Inail l'esercizio dell'azione di regresso nel maggior numero di casi, è privo di coerenza con l'attuale sistema normativo, governato dal principio di autonomia e separazione dei giudizi penale e civile. Il

- giudice civile può procedere a un autonomo accertamento della astratta configurabilità come reato del fatto causativo dell'infortunio, con pienezza di cognizione e senza vincoli derivanti dalle soluzioni del giudice penale (in argomento, Cass., Sez. U. n. 5160 del 2015 cit.; Cass. n. 22876 del 2021; Cass. n. 29769 del 2022).
24. Pertanto, deve ritenersi che il procedimento penale per il «fatto da cui l'infortunio è derivato», di cui all'art. 10 D.P.R. 1124 del 1965, è quello iniziato, nei confronti dei soggetti verso i quali l'Inail intende esercitare il regresso del responsabile, per condotte astrattamente punibili ai sensi degli artt. 589 e 590 cod. pen. (omicidio colposo e lesioni colpose).
  25. Conferma indiretta dell'esegesi accolta si trae, peraltro, dall'art. 61 del TU n. 81 del 2008. La norma infatti prevede che «in caso di esercizio dell'azione penale per i delitti di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbia determinato una malattia professionale, il pubblico ministero ne dà immediata notizia all'Inail..., ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso».
  27. In conclusione, va, dunque, affermato che per collegare il *dies a quo* di decorrenza del termine triennale di cui all'art. 112 D.P.R. n. 1124 del 1965 al provvedimento conclusivo del procedimento penale (la sentenza passata in giudicato e/o, in difetto dell'esercizio dell'azione penale, il decreto di archiviazione) è necessario che lo stesso sia attivato nei confronti dei soggetti verso cui l'Inail intende promuovere l'azione di regresso, per i reati previsti e puniti dagli artt. 589 e 590 cod. pen., e, ove sia stata già disposta la liquidazione dell'indennizzo, nel triennio successivo al riconoscimento della prestazione. Resta, invece, irrilevante l'eventuale procedimento penale instaurato per i soli reati contravvenzionali, legati alla violazione di norme antinfortunistiche.
  28. A tale regola di diritto, si è uniformata la sentenza impugnata che è, dunque, immune dai mossi rilievi.
  29. Il ricorso va, pertanto, rigettato.
  30. La sostanziale novità delle questioni trattate giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.
  31. Sussistono, invece, i presupposti processuali per il versamento del doppio contributo, ove dovuto.

**CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO****3 GENNAIO 2025, n. 88**

PRES. A. DORONZO - CONS. REL. A. ZULIANO

**Previdenza e assistenza (assicurazioni e pensioni sociali) - Assicurazione per gli infortuni sul lavoro e per le malattie professionali - Patologie da uso di sostanze cancerogene - Responsabilità datore di lavoro per assenza adeguate protezioni e istruzioni - Onere probatorio lavoratore nesso causale secondo il canone del “più probabile che non” - Risultanze peritali nesso causale - Obbligo del giudice di decidere tenuto conto delle risultanze peritali e delle argomentazioni del consulente**

*“Il lavoratore che chiede la condanna del datore di lavoro al risarcimento del danno subito per avere contratto una grave patologia in conseguenza dell’utilizzo di sostanze cancerogene senza adeguate protezioni e senza istruzioni su come evitare o limitare il pericolo ha l’onere di provare la sussistenza del nesso causale tra l’uso di tali sostanze e l’insorgere della malattia. Tale onere deve essere assolto non in termini di certezza assoluta o quasi assoluta, bensì secondo il canone del «più probabile che non», da applicare anche tenendo conto della presenza o dell’assenza di eventuali altri fattori di rischio, estranei all’attività lavorativa”.*

*“Qualora l’uso delle sostanze risulti provato, il giudizio sulla sua incidenza causale rispetto all’insorgere della malattia, seppur riservato al giudice del merito, implica necessariamente competenze e valutazioni di carattere tecnico medico-legale, sicché il giudice - una volta esperita la c.t.u. - non può decidere la causa prescindendo dall’esame delle relative risultanze e da un confronto con le argomentazioni del consulente».*

**DIRITTO****RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Con il primo motivo di ricorso si denuncia, «violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2087, 1218 e 2697 c.c., in relazione all’art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., comunque per omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio».

I ricorrenti sostengono che la Corte d’Appello, pur avendo esposto in termini corretti la regola sull’assolvimento dell’onere della prova gravante sul lavoratore che agisce per ottenere il risarcimento del danno ai sensi dell’art. 2087 c.c., l’avrebbe poi di fatto disattesa, ignorando l’esito della c.t.u. e dell’istruttoria testimoniale e valutando la prova del nesso causale tra ambiente di lavoro insalubre e malattia secondo un parametro di cer-

tezza o quasi certezza, invece che secondo il canone del più probabile che non, ormai consolidato nella giurisprudenza di legittimità. L'errata applicazione di tale canone viene indicata come vieppiù evidente tenuto conto della riscontrata assenza di altri fattori di rischio, quali la familiarità per quel tipo di patologia, l'abitudine al fumo o il consumo di alcolici.

2. Il secondo motivo di ricorso denuncia «violazione e falsa applicazione degli artt. 2087, 1218 e 2697 c.c., nonché 377 e 369 e 4 del D.P.R. 27.4.1955 n. 547, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. e comunque per omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio».

Si completa la critica svolta nell'illustrazione del primo motivo, rilevando che nella motivazione dell'impugnata sentenza non si è tenuto conto del fatto che la Provincia non ha mai contestato l'assenza di dotazioni di sicurezza in uso ai dipendenti addetti alla lavorazione dell'asfalto per riparare le buche delle strade, né il fatto che questi non erano stati informati sul rischio connesso a tali lavorazioni, circostanze del resto anche provate mediante le deposizioni testimoniali.

3. Il terzo motivo prospetta: «nullità della sentenza o del procedimento per violazione e falsa applicazione dell'art. 112 c.p.c., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4, c.p.c., per mancanza di presa di posizione del giudice di secondo grado rispetto all'eccezione o istanza ritualmente introdotta in giudizio di dichiarare in rito inammissibile e, quindi, non producibile quali fonte di prova, la nuova produzione documentale allegata al n. 3 e al n. 9 del fascicolo di parte della Provincia di Matera in quanto prodotti solo in sede di gravame e nel contempo dichiarare inammissibile e improcedibile l'appello in relazione all'invocato divieto di domande ed eccezioni nuove in appello».

I ricorrenti evidenziano di avere immediatamente eccepito la tardività della nuova allegazione e dei nuovi documenti prodotti da controparte aventi ad oggetto l'uso del bitume - invece che del più pericoloso catrame - per la riparazione delle buche dell'asfalto nelle strade e si dolgono che su tale eccezione la Corte d'Appello non si sia affatto pronunciata.

4. Con il quarto motivo si prospettano: «violazione e falsa applicazione degli artt. 115, 116, 416, 421, 437 c.p.c. e art. 2697 c.c. - ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. - per aver reputato ammissibile per la prima volta in appello l'allegazione in ordine alla manipolazione e impiego da parte del lavoratore, nell'ambito dell'attività lavorativa svolta, non di un materiale altamente cancerogeno, quale il catrame, ma probabilmente di bitume costituente sostanza ritenuta meno cancerogena rispetto alla prima».

Il quarto motivo si abbina al precedente, in quanto pone nuovamente e direttamente la questione dell'inammissibilità della nuova allegazione e delle nuove prove introdotte dalla Provincia di Matera in grado d'appello.

5. Il quinto motivo censura «violazione dell'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c., omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio, nonché il travisamento della c.t.u., accertamento costituito oltre che dalla relazione depositata dai chiarimenti successivamente resi dall'ausiliare al giudice di primo grado in ordine alla causa del decesso del *de cuius* e accertamento del nesso eziologico tra malattia, decesso e attività lavorativa (che) è stata dal c.t.u. individuata con certezza nella presenza di idrocarburi policiclici aromatici (IPA) la cui presenza è riscontrabile sia nel catrame che nel bitume».

I ricorrenti si dolgono, in questo caso, di come la Corte d'Appello abbia disatteso le conclusioni del c.t.u. nominato in primo grado, senza un approfondimento scientifico alternativo e valorizzando - in modo che oltretutto si ritiene errato - i documenti tardivamente prodotti nel giudizio d'appello.

6. Infine, il sesto motivo denuncia «nullità della sentenza o del procedimento per violazione e falsa applicazione dell'art. 112 e 161 c.p.c., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4, c.p.c., per l'omessa esplicita presa di posizione del giudice di secondo grado rispetto ai motivi 1 e 2 dell'atto d'appello principale».

Il motivo è volto a censurare la mancata decisione sui motivi di appello principale con cui i ricorrenti avevano contestato la quantificazione dei danni risarcibili.

6. I motivi da uno a cinque sono fondati, per quanto di ragione, nei termini di seguito esposti.
- 6.1. Vanno valutati innanzitutto, per priorità logica, i motivi 3 e 4, in quanto attengono entrambi alla delimitazione della materia del contendere in fatto e delle prove utilizzabili per la decisione della causa.

La Corte territoriale non ha esaminato il tema della utilizzabilità o meno della documentazione prodotta dalla Provincia di Matera solo in grado d'appello, né tantomeno si è posta il problema della tardività dell'allegazione secondo cui il materiale utilizzato dai dipendenti della Provincia sarebbe stato bitume e non catrame. Quindi, in mancanza di una preventiva valutazione sulla indispensabilità delle nuove prove, le avrebbe dovute

considerare inutilizzabili, ferma, in ogni caso, l'inammissibilità di nuove eccezioni (art. 437, comma 2, c.p.c.), salva solo l'ipotesi della rimessione in termini, previa richiesta in tal senso della parte e sussistendone i rigorosi presupposti (art. 153, comma 2, c.p.c.).

**6.1.1.** Il vizio denunciato è un *error in procedendo*, come tale censurabile ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 4, c.p.c., sicché è errato il riferimento al n. 3 del medesimo comma contenuto nella rubrica del quarto motivo.

Ma tale errore formale non rende di per sé inammissibile il motivo di ricorso e non impedisce alla Corte di Cassazione di decidere su di esso, inquadrandolo correttamente, una volta constatato che il suo oggetto è chiaramente comprensibile (v. Cass. S.U. n. 17931/2013; Cass. n. 10862/2018).

Sempre con riguardo all'ammissibilità dei due motivi, si deve rilevare che la censura in essi contenuta rispetta il necessario requisito di specificità (art. 366, comma 1, n. 6, c.p.c.), perché vengono riportati con sufficiente precisione, in particolare nell'illustrazione del terzo motivo, i passaggi della memoria di costituzione nel giudizio d'appello promosso dalla Provincia di Matera (quello poi riunito come appello incidentale all'appello degli eredi) con cui vennero contestate le tardive allegazioni e produzioni documentali (v. pagg. 28 e 29 del ricorso per cassazione).

**6.1.2.** La Provincia di Matera eccepisce l'inammissibilità della censura contenuta in questi due motivi di ricorso osservando che la nuova allegazione e le nuove prove sarebbero rimaste del tutto irrilevanti ai fini della decisione assunta dalla Corte d'Appello.

Tale opinione non è tuttavia suffragata dalla lettura della motivazione della sentenza.

Infatti, è vero che le considerazioni sul contenuto dei nuovi documenti prodotti dalla Provincia sono precedute dalla indicazione che esse sono svolte «per completezza espositiva». Tuttavia, innanzitutto tale espressione non indica di per sé, in modo inequivocabile, il carattere meramente pleonastico delle successive argomentazioni; in secondo luogo, si deve rilevare che, dopo tali ulteriori argomentazioni, la motivazione si conclude con la formula «Per tutte le considerazioni espresse, va respinto l'appello principale». Il che induce a pensare che anche le circostanze allegare e documentate in appello abbiano avuto un peso nella decisione adottata dalla Corte d'Appello.

- 6.2. A questo punto devono essere presi in esame congiuntamente, per la stretta connessione tra di loro, i primi due motivi di ricorso, i quali contengono una censura complessiva che non è limitata a una radicale disapprovazione su come la Corte d'Appello abbia apprezzato il materiale istruttorio disponibile, ma si estende alla falsa applicazione della *regula iuris* sulla prova del nesso causale, quantunque correttamente enunciata.

In effetti, il giudice d'appello è giunto a negare la prova del nesso causale tra lavoro e malattia, senza individuare alcuna possibile causa alternativa o altri possibili fattori di rischio, non negando l'utilizzo di materiale cancerogeno senza protezioni e, al tempo stesso, omettendo di confrontarsi con gli argomenti spesi dal consulente tecnico d'ufficio. Su quest'ultimo punto la motivazione della sentenza è esplicita, laddove si legge:

«Il c.t.u. ha ritenuto la sussistenza sotto il profilo medico legale del nesso causale tra la neoplasia e l'attività lavorativa espletata ... quale cantoniere alle dipendenze della Provincia di Matera.

Ritiene la Corte che, al di là delle considerazioni medico legali espresse dal c.t.u. e fatte proprie dal primo giudice, i ricorrenti non abbiano assolto l'onere di provare il necessario nesso causale tra la patologia sofferta e l'attività lavorativa espletata alla luce delle seguenti considerazioni».

Seguono alcune citazioni giurisprudenziali sull'onere della prova nelle azioni promosse ai sensi dell'art. 2087 c.c. e alcune considerazioni sul contenuto delle prove testimoniali assunte in primo grado, che vengono considerate insufficienti ad assolvere l'onere della prova «al di là» di qualsiasi confronto con le risultanze della consulenza tecnica d'ufficio.

Tale modo di procedere implica necessariamente una nascosta concezione della prova del nesso causale in termini di certezza o di quasi certezza, incompatibile con il concetto di più probabile che non, consolidato nella giurisprudenza di legittimità (da ultimo, Cass. n. 25805/2024). Infatti, il giudizio relativistico sulla possibilità qualificata dell'esistenza di un nesso causale non potrebbe essere espresso se non all'esito del completo esame del materiale istruttorio, senza trascurare gli aspetti medico-legali; viceversa un risultato di certezza può ben essere considerato ormai irraggiungibile anche sulla base della valutazione di una parte soltanto del materiale probatorio, laddove esso sia ritenuto già in sé lacunoso.

- 6.3. Quanto ora esposto vale anche a introdurre il tema introdotto dal quinto motivo di ricorso, che censura, appunto, il contrasto tra la decisione della

Corte d'Appello e le conclusioni cui era giunto il c.t.u. nominato in primo grado (conclusioni condivise anche dal Tribunale).

Anche questo motivo, che completa la critica complessiva mossa con i motivi precedenti, è fondato per quanto di ragione.

È di tutta evidenza che, una volta accertato l'utilizzo senza protezioni di materiale potenzialmente cancerogeno, il giudizio sul nesso causale tra lavoro e insorgere della malattia non può prescindere da competenze e valutazioni tecniche medico-legali. Le conclusioni del c.t.u. devono scaturire dal regolare contraddittorio tra le parti ed essere sottoposte al vaglio critico del giudice, che può anche, motivatamente, disattenderle. Ma, una volta espletata la consulenza tecnica, «il mancato esame della c.t.u. integra un vizio della sentenza che ben può essere fatto valere, nel giudizio di cassazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c., risolvendosi, come nel caso di specie, nell'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti» (Cass. nn. 14599/2021; 18598/2020; 13770/2018; 13399/2018).

La Corte d'Appello di Potenza non ha semplicemente ignorato la relazione del c.t.u., ma ha dichiaratamente espresso il proprio giudizio sul nesso causale «al di là (ovverosia «a prescindere») delle considerazioni medico-legali espresse dal c.t.u. e fatte proprie dal primo giudice». E ciò nonostante le riportate dichiarazioni dei testi avessero confermato sia l'uso di «pietrisco mescolato a catrame», sia l'assenza di «guanti o mascherine».

Indubbiamente, per valutare la possibile incidenza causale di tali modalità di lavoro sull'insorgere della malattia si deve tenere conto anche della frequenza e delle modalità dell'uso del catrame, quali risultanti all'esito delle prove documentali e testimoniali, ma ciò non toglie che il relativo giudizio rimane prettamente tecnico e non può prescindere da una discussione medico-legale.

7. Il sesto motivo deve intendersi assorbito per effetto dell'accoglimento dei precedenti.

È evidente che, una volta negata l'esistenza del credito (con l'accoglimento dell'appello incidentale), non si può svolgere alcuna discussione e non può essere adottata alcuna decisione sull'ammontare del credito inesistente.

Pertanto, con la cassazione della sentenza, resta impregiudicato l'accertamento del giudice del rinvio sia con riguardo all'esistenza del nesso causale

(e quindi del credito vantato dai ricorrenti), sia con riguardo al suo ammontare, che potrà risultare anche superiore o inferiore a quanto liquidato nella sentenza di primo grado.

8. Accolto il ricorso nei termini sopra esposti, la sentenza impugnata deve essere cassata, con rinvio alla Corte d'Appello di Potenza, in diversa composizione, anche per decidere sulle spese del presente giudizio di legittimità, attenendosi ai seguenti principi di diritto:

«(anche) nel rito del lavoro non sono consentite nuove allegazioni e nuove produzioni documentali in appello, se non nei limiti di cui all'art. 437 c.p.c., che il giudice ha il dovere di rilevare e valutare, prima di ammettere le nuove allegazioni e utilizzare le nuove prove;

il lavoratore che chiede la condanna del datore di lavoro al risarcimento del danno subito per avere contratto una grave patologia in conseguenza dell'utilizzo di sostanze cancerogene senza adeguate protezioni e senza istruzioni su come evitare o limitare il pericolo ha l'onere di provare la sussistenza del nesso causale tra l'uso di tali sostanze e l'insorgere della malattia;

tale onere deve essere assolto - non in termini di certezza assoluta o quasi assoluta, bensì - secondo il canone del «più probabile che non», da applicare anche tenendo conto della presenza o dell'assenza di eventuali altri fattori di rischio, estranei all'attività lavorativa;

qualora l'uso delle sostanze risulti provato, il giudizio sulla sua incidenza causale rispetto all'insorgere della malattia, seppur riservato al giudice del merito, implica necessariamente competenze e valutazioni di carattere tecnico medico-legale, sicché il giudice - una volta esperita la c.t.u. - non può decidere la causa prescindendo dall'esame delle relative risultanze e da un confronto con le argomentazioni del consulente».

9. Si dà atto che, in base all'esito del ricorso, non sussistono i presupposti per il raddoppio del contributo unificato ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del D.P.R. n. 115 del 2002.

**CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO**  
**4 GENNAIO 2025, n. 123**

PRES. A. DORONZO - CONS. REL. F. BUFFA

**Diritto civile - Danni alla salute del lavoratore - Assenza comportamenti illegittimi - Ambiente di lavoro stressogeno - Straining - Fatto ingiusto - Responsabilità datore di lavoro ex art. 2087 c.c.**

*“In tema di responsabilità del datore di lavoro per danni alla salute del dipendente, anche ove non sia configurabile una condotta di «mobbing», per l’insussistenza di un intento persecutorio idoneo ad unificare la pluralità continuata di comportamenti pregiudizievoli, è ravvisabile la violazione dell’art. 2087 c.c. nel caso in cui il datore di lavoro consenta, anche colposamente, il mantenersi di un ambiente stressogeno fonte di danno alla salute dei lavoratori ovvero ponga in essere comportamenti, anche in sé non illegittimi, ma tali da poter indurre disagi o stress, che si manifestino isolatamente o invece si connettano ad altri comportamenti inadempienti, contribuendo ad inasprirne gli effetti e la gravità del pregiudizio per la personalità e la salute latamente intesi”.*

*“Un ambiente lavorativo stressogeno è configurabile come fatto ingiusto, suscettibile di condurre anche al riesame di tutte le altre condotte datoriali allegate come vessatorie, ancorché apparentemente lecite o solo episodiche, in quanto la tutela del diritto fondamentale della persona del lavoratore trova fonte direttamente nella lettura, costituzionalmente orientata, dell’art. 2087 c.c.”*

**DIRITTO****CONSIDERATO CHE:**

8. La sentenza impugnata è da confermare integralmente.
9. Iniziando dal ricorso principale dell’azienda, il primo motivo deduce violazione dell’articolo 2087 c.c. in relazione al cosiddetto *straining*.
10. Il motivo è infondato, avendo la corte territoriale ben valutato, con accertamento di fatto non sindacabile in questa sede di legittimità, la ricorrenza nel caso di specie di una situazione stressogena, in relazione a tutti i fatti specificamente e analiticamente dettagliati in sentenza.
11. In diritto, questa Corte ha già affermato che (Sez. L., ordinanza n. 3692 del 07/02/2023, Rv. 666621-01), in tema di responsabilità del datore di lavoro per danni alla salute del dipendente, anche ove non sia configurabile

una condotta di «mobbing», per l'insussistenza di un intento persecutorio idoneo ad unificare la pluralità continuata di comportamenti pregiudizievole, è ravvisabile la violazione dell'art. 2087 c.c. nel caso in cui il datore di lavoro consenta, anche colposamente, il mantenersi di un ambiente stressogeno fonte di danno alla salute dei lavoratori ovvero ponga in essere comportamenti, anche in sé non illegittimi, ma tali da poter indurre disagi o stress, che si manifestino isolatamente o invece si connettano ad altri comportamenti inadempienti, contribuendo ad inasprire gli effetti e la gravità del pregiudizio per la personalità e la salute latamente intesi, e che (da ultimo, Cass. n. 15957 del 7.6.2024; Cass. n. 3822 del 12.2.2024; n. 4664 del 21.2.2024) un ambiente lavorativo stressogeno è configurabile come fatto ingiusto, suscettibile di condurre anche al riesame di tutte le altre condotte datoriali allegare come vessatorie, ancorché apparentemente lecite o solo episodiche, in quanto la tutela del diritto fondamentale della persona del lavoratore trova fonte direttamente nella lettura, costituzionalmente orientata, dell'art. 2087 c.c.

12. La sentenza impugnata è del tutto in linea con i detti principi ed è immune dalle censure prospettate dal datore.
13. Il secondo motivo deduce un vizio di motivazione ex art. 360 n. 5 c.p.c.
14. Il motivo è inammissibile in quanto non è dedotto un fatto, con la conseguenza che l'impugnazione esorbita dai limiti del sindacato di legittimità consentito a questa corte.
15. Il terzo motivo deduce violazione degli articoli 2702 c.c. e 214, 215 e 216 c.p.c., in relazione ai documenti prodotti dalla parte (la fotocopia di una pagina di un'agenda privata recante un epiteto offensivo in relazione alla ricorrente e una mail inviata dall'avvocato B. al direttore), trattandosi di documenti acquisiti illegittimamente dalla parte e comunque irrilevanti perché privi di sottoscrizione).
16. Entrambi i profili del motivo sono infondati.
17. Da un lato, infatti, anche i documenti senza firma possono avere rilevanza, essendosi precisato (tra la altre, Cass. n. 9329 del 8.4.2024, Sez. 3, ordinanza n. 6650 del 09/03/2020, Rv. 657468-01) che nel processo civile le scritture private provenienti da terzi estranei alla lite costituiscono indizi, liberamente valutabili dal giudice e contestabili dalle parti senza necessità di ricorrere alla disciplina prevista in tema di querela di falso o disconoscimento di scrittura privata autenticata.

18. Dall'altro lato, nel processo civile e in particolare nel rito del lavoro l'illeceità dell'acquisizione della prova (anche quando di carattere penale) non ridonda, a differenza di quanto espressamente previsto nel processo penale (peraltro solo nel nuovo rito accusatorio), in inutilizzabilità della stessa, restando la prova utilizzabile, salve le responsabilità civili, penali e amministrative legate all'illegittimità dell'acquisizione della prova.
19. In ogni caso, va evidenziato che non è dimostrata la decisività dei documenti in questione ai fini di una diversa valutazione della situazione complessiva, sicché, anche non considerando gli stessi, la situazione lavorativa pregiudizievole per la lavoratrice rimarrebbe immutata.
20. Il quarto motivo deduce violazione dell'art. 2087 c.c. per l'applicazione dei principi in materia di *straining*, trascurando che la consulenza ha accertato che la lavoratrice reagiva in modo eccessivo a situazioni di stress.
21. Il motivo è inammissibile lì ove, pur lamentando apparentemente violazioni di legge e l'omesso esame di fatti decisivi, integra nella sostanza la prospettazione di un apprezzamento del materiale probatorio diverso da quello operato dal giudice di merito, e si traduce quindi nella richiesta di una nuova valutazione di quel materiale, inammissibile in sede di legittimità.
22. Il motivo è comunque infondato posto che l'art. 2087 c.c. trova applicazione a protezione dei lavoratori in ogni caso, e ciò anche verso i lavoratori più deboli, sicché la maggiore fragilità del lavoratore incrementa e non attenua gli obblighi datoriali di protezione da fattori morbigeni o stressogeni dell'ambiente lavorativo.
23. Il quinto motivo, che impugna il regolamento delle spese di lite, non avendo tenuto conto la corte dell'accoglimento in minima parte della domanda, non è censurabile, posto che il sindacato della Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3) c.p.c., è limitato ad accertare che non risulti violato il principio secondo il quale le stesse non possono essere poste a carico della parte vittoriosa, totalmente o anche parzialmente nei limiti di cui a Sez. U., sentenza n. 32061 del 31/10/2022 (Rv. 666063-01), restando del tutto discrezionale - e insindacabile - la valutazione di totale o parziale compensazione per giusti motivi, la cui insussistenza il giudice del merito non è tenuto a motivare (Sez. 6-3, ordinanza n. 26912 del 26/11/2020, Rv. 659925-01).
24. Venendo ai cinque motivi del ricorso incidentale, il primo motivo deduce la violazione degli articoli 40 e 41 c.p., 2087, 1218, 1227, 2049 e 2059 c.c., per il riconoscimento parziale del danno psichico permanente sofferto

dall'avvocata a causa delle condotte datoriali di *straining* per ritenuta concausalità dei tratti di personalità predisponenti.

25. Il motivo è inammissibile perché non coglie la *ratio decidendi*: la corte territoriale ha riconosciuto una lesione dell'integrità psicofisica della lavoratrice nella misura del 4,5%, sulla base della c.t.u. senza considerare gli eventi precedenti, ovvero le importanti lesioni riportate dalla lavoratrice in seguito a un incidente stradale e i tratti di personalità (v. pag. 58, e ss. della sentenza); ha cioè fatto proprie le conclusioni del c.t.u. che ha determinato la percentuale di invalidità facendo applicazione del coefficiente di rilevanza dei soli eventi per cui è causa; si tratta di un apprezzamento fattuale che resiste alle critiche, ponendosi in linea con i precedenti di questa Corte, secondo cui «In tema di responsabilità civile, qualora la produzione di un evento dannoso possa apparire riconducibile alla concomitanza di più fattori causali, ognuno di questi deve essere autonomamente apprezzato per determinare in che misura abbia contribuito al verificarsi del danno, sia che abbia operato come concausa, sia che abbia dato luogo ad un autonomo segmento causale provocando soltanto un aggravamento delle conseguenze pregiudizievoli» (Cass. n. 22801 del 29/09/2017).
26. Il secondo motivo di ricorso deduce violazione delle medesime norme per il riconoscimento parziale del danno psichico temporaneo sofferto a causa delle condotte datoriali di *straining* e soprattutto per l'esclusione di risarcimento per il periodo di sottoposizione dell'avvocata a terapia psicologica di supporto.
27. Il motivo è inammissibile, essendo espressione di mero dissenso diagnostico. Invero, come precisato tra le altre da Sez. 3, ordinanza n. 34395 del 11/12/2023 (Rv. 669576-01), in caso di recepimento delle conclusioni del consulente tecnico da parte del giudice di merito, gli errori e le lacune della consulenza possono essere denunciati in sede di legittimità, come vizio della sentenza, solo in caso di palese devianza dalle nozioni correnti della scienza medica, la cui fonte va indicata, o di omissione degli accertamenti strumentali dai quali, secondo le predette nozioni, non può prescindersi per la formulazione di una corretta diagnosi (nella specie, la S.C. ha confermato, sul punto, la sentenza impugnata che aveva ritenuto irrilevante il mero dissenso diagnostico, espresso attraverso una consulenza di parte, che si traduceva in una inammissibile critica del convincimento del giudice).
28. Si è anche precisato (Cass. 22801/17 e altre) che, qualora il giudice del merito aderisca al parere del consulente tecnico d'ufficio, non è tenuto a esporne in modo specifico le ragioni poiché l'accettazione del parere, delineando il percorso logico della decisione, ne costituisce adeguata motivazione, non suscettibile di censure in sede di legittimità, ben potendo il

- richiamo, anche «per relationem» dell'elaborato, implicare una compiuta positiva valutazione del percorso argomentativo e dei principi e metodi scientifici seguiti dal consulente (Cass. Civ., 4.11.2021, n. 31591, che richiama 11.6.2018, n. 15147; Cass. Civ., 29.01.2018, n. 2061).
29. Il terzo motivo lamenta ex art. 360 co. 1 n. 5 c.p.c. omessa motivazione per riconoscimento parziale del danno patrimoniale per spese mediche e sanitarie (euro 394 quali spese aggiuntive) e per il mancato riconoscimento dei danni sopravvenuti nel corso del processo.
  30. Il motivo è inammissibile per come proposto, non deducendosi un fatto, né la parte indica e prova quando è stato depositato il documento in questione, che peraltro non trascrive.
  31. Il quarto motivo fa riferimento al mancato riconoscimento del danno morale ed esistenziale e lamenta violazione degli articoli 2087, 1218, 2049 e 2059 c.c.
  32. Il motivo è infondato in quanto sono danni non provati. Invero, la corte ha esaminato le condotte e ha valutato i danni in relazione alle condotte ritenute rilevanti nella specie, operando un giudizio corretto e qui non censurabile in sede di legittimità.
  33. Il quinto motivo lamenta la violazione degli articoli 2087, 1218, 2043 e 2049 c.c. per la decurtazione dell'importo risarcitorio a titolo di danno biologico permanente a seguito di emolumento erogato dall'Inail.
  34. Il motivo è infondato in quanto l'intervento Inail è proprio per la menomazione per cui è causa e il danno risarcibile dal datore di lavoro è solo quello differenziale (secondo i criteri precisati da Sez. L., sentenza n. 9112 del 02/04/2019, Rv. 653452-01).
  35. Da ultimo, va ricordato che la parte, che aveva chiesto la cancellazione di alcune frasi ritenute offensive, ha rinunciato alla richiesta nella memoria finale, riservando ogni iniziativa in differente sede di competenza.
  36. A tutto quanto detto consegue il rigetto di entrambi i ricorsi.
  37. Spese del giudizio di legittimità compensate in ragione della soccombenza reciproca.
  38. Sussistono i presupposti per il raddoppio del contributo unificato, se dovuto, in relazione ad entrambi i ricorrenti.



Finito di stampare nel mese di ottobre 2024



## 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 2024**

#### **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 2024.*

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/publicazioni/rivista-infortuni.html>

L'accesso ai contenuti completi è libero fino all'annata 2022.

Dall'annata 2023, 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 1/2024: RIMP1\_2024

### **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](mailto:dcpianificazione-comunicazione@inail.it)

Per ulteriori informazioni rivolgersi a:  
Cristina Francesca Giombini  
06/54872511  
[c.giombini@inail.it](mailto:c.giombini@inail.it)









