

# **ATTUALITÀ DELLA TUTELA ASSICURATIVA PER I RISCHI PROFESSIONALI: NOTE A MARGINE DELL'EDIZIONE 2011 DI INFORTUNI SUL LAVORO E MALATTIE PROFESSIONALI DI DE MATTEIS**

PASQUALE ACCONCIA\*

A distanza di quindici anni da *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali* e dopo una prima edizione, curata nel 2005 con STEFANO GIUBBONI, del volume *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, ALDO DE MATTEIS pubblica una nuova edizione 2011 di detto volume, sempre per i tipi della Giuffrè, nella collana *Pratica giuridica (Giurisprudenza e dottrina)*. Non si tratta, però, di un semplice aggiornamento, pur prezioso data la continua evoluzione del sistema, ma di una rilettura ad ampio spettro con l'obiettivo di riequilibrare l'assetto complessivo della trattazione arricchendo la parte dedicata, come vedremo, al rapporto contributivo, al ruolo di protagonista che l'azienda gioca in definitiva nella tutela, non solo come contribuente.

In questo modo, DE MATTEIS offre una lettura a tutto tondo del sistema di tutela, nell'equilibrio, appunto, fra i due rapporti che la compongono, superando la segmentazione troppo spesso operata da specialisti ora dell'uno ora dell'altro versante. Ed è un contributo, a mio parere, per una rivalutazione della trilateralità dell'originario rapporto assicurativo da leggere come espressione di solidarietà fra i vari attori del rapporto che, con la prevenzione, deve nascere già nel rapporto di lavoro.

Al tempo stesso DE MATTEIS offre, con l'arricchimento del rapporto contributivo, la possibilità di trovare risposte a quesiti e problematiche che rappresentano sempre la sintesi dei due concorrenti rapporti giuridici. come nel caso della nozione di retribuzione imponibile ed in quello di soggetti tutelati; una categoria che costituisce, nello stesso, tempo, lo strumento per la parametrizzazione degli obblighi contributivi e del diritto alle prestazioni.

Sul piano metodologico, è più trasparente la scelta di campo che si accompagna con un diverso assetto - e nuovi contenuti - della *Introduzione* che nell'edizione 2005 era in gran parte dedicata alla ricostruzione storica del sistema assicurativo, frutto di un dibattito serrato fra diverse tesi contrapposte che nel tempo hanno trovato sintesi nella rilettura costituzionale del sistema.

\* Esperto previdenziale - Già Direttore Generale dell'INAIL e Direttore Responsabile della *Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali*.

La ricostruzione era ricca di richiami agli autori che hanno fatto la storia dell'assicurazione. Ne hanno, anzi, creato i contenuti nel quotidiano confronto con una giurisprudenza pronta a cogliere i momenti di evoluzione del sistema per ricondurli ai principi generali dell'ordinamento, ponendosi al confine di quel "diritto pretorio" che continua ad essere estraneo, come nozione, alla nostra cultura giuridica come la stessa Corte di Cassazione continua a ribadire.

Nella *Introduzione* del nuovo volume questa parte storica - di cui l'A. mantiene viva comunque l'attualità con richiami al contributo su detti temi di STEFANO GIUBBONI - è snellita ed accompagnata, al tempo stesso, da preziose riflessioni sulla evoluzione più recente del sistema costituzionale in tema di infortuni sul lavoro e malattie professionali e, soprattutto, con il richiamo dei principi della normativa comunitaria e dei tratti essenziali della prevenzione dei rischi professionali.

Si conferma così, a mio avviso, l'utilità di trattare un istituto giuridico con una ricostruzione storica, che ne renda lo "spessore" contribuendo ad una migliore comprensione dei contenuti normativi, ma anche delle motivazioni che ne sono state, nel tempo, la base. Una ricostruzione, quindi, non fine a se stessa, "di stile", ma mirata; per questo, nel caso di specie ritengo strategica la scelta di mantenere ferma l'analisi evolutiva del sistema, spostandone però il "fuoco" dalla storia iniziale all'evoluzione dei temi oggi di maggiore attualità.

In questo modo, pur nel rispetto dell'orientamento della collana, DE MATTEIS propone una rilettura complessiva della tutela, arricchita nei contenuti ma ricollocata, soprattutto, in una diversa dimensione spazio temporale - ci confrontiamo in Europa - nonché in una visione sistemica dei fenomeni legati ai rischi professionali.

Colpisce, così, il confronto tra il principio di prevenzione e quello di precauzione, del quale ultimo l'A. sottolinea il valore propulsivo rispetto alla prevenzione, chiudendo poi il discorso con un invito per il lettore a riflettere su un punto centrale riguardante il fatto che "il processo di sviluppo sembra avviato nella direzione di una tutela globale del cittadino nelle varie esplicazioni della sua personalità. Significativa al riguardo è l'Ordonnance 7.1.2010, n. 2010-18 che ha fuso le varie agenzie di sicurezza francesi in un'unica agenzia nazionale incaricata della sicurezza sanitaria dell'alimentazione, dell'ambiente e del lavoro".

Certamente si tratta solo di uno spunto di riflessione offerto da un A. che già nella prefazione giustifica il titolo (privo, come nel 2005, del riferimento all'"assicurazione") per "il ruolo non puramente assicurativo che l'INAIL va assumendo, e dalla tendenziale concentrazione in capo all'Istituto delle funzioni di prevenzione, assicurazione, riabilitazione e sicurezza".

È anche uno spunto, però, per interrogarci sulla coerenza con i tempi e con le tendenze generali della recente scelta di accorpate in capo all'INAIL tutte le funzioni degli enti nazionali in tema di rischi professionali con un progressivo recupero di quella posizione totalizzante che l'assicuratore aveva conquistato sul campo prima delle riforme dell'assistenza e della sanità della fine degli anni settanta.

Questa posizione, vorrei aggiungere, potrebbe esprimere la tendenza naturale del-

l'assicuratore a coprire i buchi di tutela ed abbattere i costi in termini di maggior numero di sinistri, più gravi conseguenze invalidanti. È solo un accenno ad un tema ben più vasto, a fronte di una intenzione legislativa che DE MATTEIS, in altro capitolo del volume, sembra riferire piuttosto alla buona prova di sé che l'Istituto offre a Governo, Parlamento ed opinione pubblica a fronte delle crescenti criticità del Welfare generale.

A conclusione di una prima lettura, insomma, l'*Introduzione* appare densa di contenuti e di spunti che trovano riscontro sistematico nella successiva trattazione confermando l'unitarietà del disegno dell'intero volume. Così, ad esempio, nella parte in cui l'A. coglie con efficacia la funzione prevenzionale del DURC nel contrastare il lavoro nero, ideale terreno di coltura della "insicurezza del lavoro". Senza tema di smentite, anzi, si potrebbe affermare che le circa 1300 pagine del volume costituiscono la declinazione di principi e richiami contenuti nella pur sintetica *Introduzione*, assicurando così alla trattazione piena coerenza complessiva.

A seguire rispetto all'*Introduzione* il testo ripercorre - con un puntuale aggiornamento che considera l'evoluzione legislativa ed amministrativa fino a tutto novembre 2010 - i temi cardine del sistema di tutela - dall'oggetto della tutela, alle attività protette, ai connotati dell'infortunio (occasione di lavoro e causa violenta) - per soffermarsi, nei capitoli dal V al VII, sulle figure dei tre soggetti del rapporto, con particolare attenzione alle persone tutelate.

L'analisi, a quest'ultimo riguardo, è ricca di approfondimenti. Di particolare interesse quelli che ruotano attorno alla rilevanza della nazionalità del lavoratore; un tema di attualità politica e sociale, ma anche di grande rilievo giuridico poiché anche su di esso si misura il livello di evoluzione del nostro sistema giuridico, la sua capacità di rispondere alle nuove sfide che il cambiamento del lavoro, la globalizzazione, l'immigrazione propongono all'attenzione di tutti.

Altrettanto interessante e puntuale appare il richiamo alle varie figure del "lavoro che cambia" di cui l'A. richiama i tratti salienti in confronto con un sistema di tutela giuridica "antico" (non vecchio) che dimostra sul campo la capacità di assorbire le novità delle nuove figure di lavoratori, a volte dipendenti, a volte autonomi, a volte a cavaliere fra i due mondi. Ed a questo riguardo, è da apprezzare l'impegno posto dall'A. nel trattare i vari temi "assicurativi" non tanto e non solo in modo asettico nel delimitato campo della gestione del rapporto di prestazioni, od anche contributivo, ma anche per il loro calarsi nel quotidiano dei rapporti di lavoro, con una puntuale lettura delle interazioni fra i due mondi, fra i diversi istituti giuridici; previdenziali, assicurativi, giuslavoristici.

Il Capitolo ottavo è dedicato alle Malattie professionali. È un tema di cui DE MATTEIS ben conosce l'impatto anche sociale per la sua lunga consuetudine di magistrato di Cassazione.

Anche per questi motivi la trattazione è particolarmente serrata ed accurata per i vari profili, cogliendo sempre l'occasione offerta dai casi di specie per ricondur-

ne la soluzione a sistema, ai principi della tutela assicurativa che continua ad essere correlata ad un fatto - il subire un incidente, lo "stare male" - piuttosto che ad una domanda come siamo abituati a pensare per i vari istituti previdenziali. In questo quadro un'attenzione particolare è dedicata, da un lato alle sordità da rumori, dall'altro alla tutela per la silicosi e per le malattie asbesto correlate che è ricostruita puntualmente dalle origini fino alla recentissima istituzione del Fondo per le vittime dell'amianto. Sono entrambi temi centrali, già sul piano statistico sol che si consideri che si tratta della stragrande maggioranza di malattie professionali denunciate ed indennizzate con un dato che si presta ad una molteplicità di lettura.

Questa alta percentuale statistica, cioè, può essere letta in vari modi, come: segnale della gravità del fenomeno; ovvero espressione emblematica della complessità di trattare malattie in cui la componente professionale si compenetra con quella sociale ed ambientale; ovvero, ancora, segnale della persistenze carenza di denunce di malattie professionali di cui pure la medicina del lavoro afferma, su basi scientifiche, una presenza statistica ben maggiore di quella delle effettive denunce. L'attenzione particolare, questi "affondi" che qua e là caratterizzano la trattazione sistematica dei vari istituti costituiscono la migliore conferma della capacità - e dell'intenzione - dell'A. di dedicare diversificato approfondimento ai temi di maggiore attualità e spessore, come nel caso dell'amianto che tanto occupa l'attenzione di studiosi ed operatori del settore.

Da ultimo, il tema della tutela delle vittime dell'amianto ha richiamato l'attenzione dello stesso legislatore (con la Legge 244 del 2007, art. 1, commi 241-246 istitutiva del Fondo per le vittime dell'amianto) e dei Ministeri competenti, poi, che hanno da ultimo disciplinato l'operatività di detto Fondo con un apposito regolamento ministeriale.

DE MATTEIS ricostruisce puntualmente i precedenti del testo della legge 244, monco rispetto alle intenzioni dei proponenti della riforma, e traccia il quadro della anomalia di un meccanismo riservato in definitiva ai solo lavoratori assicurati e che abbiano contratto una malattia professionale specifica. Ai soli reddituari, anzi, con una anomalia - secondo l'A. - rispetto a criteri di equità e ad analoghe legislazioni che in altri Paesi europei hanno affrontato il problema con occhio attento all'esigenza di tutelare in modo equo tutte le vittime dell'amianto.

Resta, comunque, il fatto che l'aver delimitato il campo di applicazione con riferimento alla "rendita" non solo crea palesi ingiustizie secondo i più ma rende del tutto incomprensibile mantenere questo meccanismo fuori dal sistema dell'assicurazione infortuni, finendo così per scontentare tutti anche sul versante della determinazione dell'ammontare della integrazione che non fa riferimento alle specifiche condizioni di bisogno.

Si tratta, in ogni caso, di terreni dove sono forti spinte anche contrapposte sul punto della riconoscibilità della malattia come professionale, senza che l'adozione del sistema misto abbia consentito di superare difficoltà e problemi. Anzi, lo stesso A.,

con la sobrietà di accenti che caratterizza l'intera opera mostra comunque perplessità circa il meccanismo del decreto 14 gennaio 2008 che ha introdotto, con riferimento all'obbligo di denuncia delle malattie lavoro correlate, una specifica lista di malattie di cui l'origine professionale è di elevata probabilità.

Sul punto la Cassazione con la sentenza n. 8638 del 2008 ritiene che l'inclusione della malattia in detta lista determinerebbe una presunzione legale in ordine al rapporto causale o concausale. L'affermazione secondo DE MATTEIS non appare condivisibile nei predetti termini, nel senso che l'inclusione "non è equiparabile alla presunzione legale delle tabelle 4 e 5, pur se integra quell'onere probatorio a carico del lavoratore di provare l'origine professionale delle malattie non tabellate, assolvibile anche come sappiamo con dati della letteratura scientifica e, quindi, a maggior ragione con gli studi e le valutazioni della speciale commissione medica". Si tratta di considerazione ineccepibile a fronte di un meccanismo che, peraltro, resta - a mio avviso - difficilmente difendibile poiché ha trasformato un impegno di attenzione ed allerta rispetto a determinate malattie in una sorta di anticamera della tutela tabellare che nel caso delle malattie ad elevata probabilità entra nella stessa "camera", creando aspettative, conflitti e responsabilità negli stessi medici segnalanti.

Sul piano giuridico, peraltro resta, in ogni caso, ineccepibile ed anzi doverosa la soluzione proposta da DE MATTEIS, fermo in definitiva nel tenere distinti i due mondi di "segnalazione", anche al fine di evitare, aggiungo, che l'errore logico della "elevata probabilità" debba condizionare, sul piano delle tutele, il meccanismo del sistema misto che può certo contestarsi in modo chiaro ma non superarsi in modo "trasversale".

Egual attenzione e prudenza di giudizio l'A. mostra, sempre in tema di malattie professionali, per il mobbing, lo stalking ed del burnout dei quali DE MATTEIS coglie - e rende per il lettore - la complessità e la difficoltà di mantenersi fuori della valutazione della responsabilità, in questo campo, del datore di lavoro che deve restare fuori dalla valutazione della professionalità di un determinato evento o malattia.

Per questo si preoccupa di fornire al lettore un'ampia ricognizione di opinioni e di sentenze - con particolare attenzione per il mobbing - senza rinunciare a sviluppare un ragionamento complessivo che tocca il punto centrale della rilevanza della costrittività organizzativa.

La costrittività organizzativa. Una locuzione tutta da esplorare, a mio avviso, qualora non la si connota in negativo, ma la si consideri portata immanente dell'organizzazione del lavoro, con possibilità di diverso impatto sul fisico e sulla psiche del lavoratore, al di là di ogni volontà persecutoria dell'azienda.

Su questo punto mi sembra di cogliere nelle pagine di *Infortuni e malattie professionali* l'invito dello stesso A. a riflettere sulla capacità del sistema di tutela per i rischi professionali di assorbire queste problematiche per soluzioni che si muovano lungo il solco tracciato da giurisprudenza e dottrina in tema di cause e concause di lesione.

Per questo è interessante sottolineare come secondo DE MATTEIS “la denominazione adottata dall’INAIL per il mobbing quale effetto della costrittività organizzativa è appropriata e sta’ a indicare il distacco dalla nozione etologica di mobbing ed il collegamento causale della lesione con il dato obiettivo della organizzazione azienda, come è proprio del sistema di tutela (indennitaria) infortunistica... Per questa tutela (indennitaria), infatti rilevano le circostanze oggettive, diversamente da quanto accade per il risarcimento del danno a carico del datore di lavoro, per il quale occorre altresì l’elemento della colpa del datore di lavoro.” Anche per questo tema, insomma, come per tutti gli altri problemi emersi nella gestione della tutela la trattazione si muove con piena fedeltà alla collana di cui è parte (Pratica giuridica - Giurisprudenza e dottrina) con un’eccellente aggiornamento di norme di legge e circolari, messe a raffronto con orientamenti dottrinari e giurisprudenziali puntualmente aggiornati ed oggetto, laddove occorra, di approfondimento e ricostruzione storico normativa.

Senza enfasi, insomma ma con una guida sicura nella navigazione fra dottrina e giurisprudenza fra le più ricche e spesso impervie, ALDO DE MATTEIS riesce a mantenere chiara e convincente la differenza fra tutela indennitaria e risarcimento del danno: due specie dello stesso *genus* a parer mio, che si differenziano non tanto per il livello delle prestazioni, quanto per la priorità che l’ordinamento assegna, nella tutela pubblicistica, alla condizione di danneggiato - e danneggiato in ragione del lavoro - piuttosto che a quella del danneggiante.

Del resto, le stesse valutazioni del mobbing come fattore scatenante di una malattia lavoro correlata, rilevante a fini indennitari indipendentemente da profili di colpa del datore di lavoro sembra trovare una significativa sponda nel decreto 81/2008 (con l’aggiornamento del decreto 106/2009) che ha riconosciuto la rilevanza della organizzazione del lavoro nell’impatto sulla salute dei lavoratori, prevedendo che i datori di lavoro debbano integrare il Documento unico di valutazione dei rischi con una specifica valutazione dei rischi da stress lavoro correlato secondo criteri e metodologie definiti dalla lettera circolare del Ministero del lavoro del 18 novembre 2010. Valutazione che, come emerge dal complessivo sistema, non esclude la rilevanza oggettiva delle condizioni di costrittività possibile causa di malattia professionale.

Capitoli successivi sono dedicati ai temi delle prestazioni, con un’esaustiva trattazione delle loro diverse tipologie che alla chiarezza della esposizione del dato normativo accompagna un’altrettanto chiaro richiamo delle posizioni consolidate in giurisprudenza e delle motivazioni che ne sono alla base.

La linearità della proposizione di dati normativi ed opinioni è un chiaro esempio di come si possano soddisfare, in un trattato, le esigenze conoscitive degli operatori sociali, dei tecnici del sistema con quelle di coloro che, a livello scientifico od anche giudiziario, devono trovare per le loro ricerche e per gli autonomi percorsi di approfondimento un saldo ed autorevole punto di partenza.

Altrettanto esaustiva è, come ricordato all’inizio, la trattazione del sistema finan-

ziario con un approfondito richiamo delle componenti della retribuzione imponibile, parte significativa del resto, delle tematiche riguardanti le prestazioni; allo stesso modo i temi del libro unico del lavoro, ad esempio, e dei libri “obbligatori” si pongono a cavaliere fra il mondo delle prestazioni e quello delle contribuzioni, confermando la necessità di una trattazione contestuale - come nel libro di DE MATTEIS - dei due “mondi” in cui si articola il sistema di tutela.

Non solo, ma collegando questo capitolo con quello riguardante l’INAIL si coglie nell’accuratezza della descrizione dei compiti di quest’ultimo in materia di prevenzione come lo stesso datore di lavoro si vada configurando sempre più come cliente dell’Istituto, che deve fornirgli servizi di assistenza per l’adempimento degli obblighi che l’azienda ha per il “fatto” assunzione (indipendentemente dall’agire dell’assicuratore) e di assistenza, sostegno e promozione sul versante della tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Questa sottolineatura apre a mio avviso il campo ad una riflessione complessiva sul ruolo dell’assicurante nel sistema infortunistico, nel senso che egli già come soggetto tenuto al pagamento del premio è un cliente dell’INAIL, qualora si riconosca che egli è obbligato rispetto alla legge, rispetto al sistema assicurativo e non rispetto all’Istituto, dal quale come cliente può rivendicare invece il massimo di sostegno nell’adempire alla sua obbligazione *ex lege* oltretutto nel costruire il suo sistema di prevenzione.

Tutto ciò, peraltro, non supera una sottile vena di preoccupazione che traspare da accenni, nel corso della trattazione, da un lato al fatto che la funzione indennitaria va perdendo i connotati di posizione di garanzia per scivolare verso posizioni assistenzialistiche, dall’altro al fatto che le stesse funzioni di prevenzione, la possibilità per INAIL di prendere in carico il lavoratore sono nella sostanza limitate da vincoli di controlli amministrativi e dalla scarsa possibilità di manovra gestionale e finanziaria riconosciuta all’ente.

Ed in questo gli accenni di DE MATTEIS al tema sembrano far eco alle ricorrenti sollecitazioni del CIV INAIL per la restituzione all’Istituto di una pienezza di autonomia gestionale sistematicamente contraddetta dalle formule, ormai di rito, di tutti gli interventi legislativi che fanno riferimento alla invarianza dei costi, ai saldi di finanza pubblica ecc.

Il successivo capitolo segue lo schema di trattazione classico del Testo unico con un’accurata ricognizione delle specificità dell’assicurazione agricola sul versante degli assicurati, delle prestazioni, delle contribuzioni ed è seguito poi da un intero capitolo dedicato al tema dell’assicurazione per le “casalinghe” al quale l’A. dedica ampio spazio ed accurata lettura di tutti i profili che possano interessare l’interprete come l’operatore sociale chiamato a dare sostegno professionale alle persone che rimangono vittime di infortuni riconducibili alle fattispecie indennizzabili.

Gli ultimi due capitoli (*La responsabilità civile del datore di lavoro e dei terzi; Aspetti processuali*) si segnalano quali preziosi complementi per una conoscenza ad ampio spettro dei temi della tutela della persona infortunata.

In entrambi i casi, come del resto nell'intera opera, il richiamo sommario al titolo ed ai contenuti dei capitoli non può rendere certamente la ricchezza e chiarezza di argomentazioni e di informazioni di vario livello che rendono semplici questioni complicate come quella della decorrenza della malattia professionale.

Semplici, ma mai banali nelle argomentazioni, grazie al puntuale percorso ricostruttivo del pensiero della Cassazione; ad esempio nel determinare la data di decorrenza del riconoscimento della malattia professionale, tema attorno al quale il dibattito è stato lungo e per un certo periodo altalenante come sempre accade, del resto, quando dalle sue soluzioni dipendono i livelli, spesso mutevoli, di concreta protezione del lavoratore.

Con la stessa serenità di esposizione il *capitolo tredicesimo* accompagna il lettore in un percorso, fra i più accidentati, attraverso i temi della responsabilità civile del datore di lavoro e dei terzi che, letti dall'altro versante, sono i temi tormentati del danno biologico, dei danni complementari ecc. Temi già di per irti di difficoltà, che crescono poi in modo esponenziale se collegati con quelli delle azioni di regresso e di surroga, pur essi trattati con chiarezza e ricchezza di richiami di dottrina e giurisprudenza.

L'intrico è notevole - né le famose sentenze di San Martino sul danno non patrimoniale lo hanno molto semplificato - ed è particolare merito di ALDO DE MATTEIS l'aver reso il ragionamento piano e comprensibile, forte del resto, della lunga consuetudine con temi complessi da snodare, come relatore in Cassazione, per una adeguata lettura del collegio giudicante e, poi, dei lettori delle sentenze. Proprio a proposito di sentenze, il riequilibrio fra i vari temi - uno dei *leit motiv* dell'opera - è rafforzato dal Capitolo conclusivo del volume che tratta gli aspetti processuali non più con riferimento alle diverse problematiche come nella precedente edizione, ma in una visione unitaria ed articolata che rende chiaro che non è argomento per processualisti, esclusivo di giudici ed avvocati, ma un tema che riguarda un po' tutti, a cominciare dai lavoratori qualora vedano negati i loro diritti.

Si tratta, insomma, di un'opera completa nella complessità delle questioni che l'A. tratta con estrema chiarezza; con chiarezza ma senza banalizzarli e dando sempre conto del perché di determinate soluzioni, del substrato di storia giuridica, di sentenze e dottrina che sta dietro a scelte legislative o giurisdizionali.

In questo modo la trattazione rende i problemi che affronta alla portata di tutti gli operatori del settore e consente agli studiosi della materia di prendere le mosse da ogni singolo passaggio del ragionamento ricostruttivo per approfondire, per discutere a volte, sempre partendo dalla realtà giuridica costruita da una giurisprudenza attenta ai valori della Costituzione ed alle primarie esigenze di tutela dei lavoratori rispetto alla immanenza dei rischi professionali.

Del resto, non poteva essere altrimenti. Nei passaggi più tormentati, infatti, della tutela infortunistica - penso, ad esempio, ai confini fra professionalità e non delle malattie, allo sfuggente tema della occasione di lavoro; alla costruzione delle concause - il testo riecheggia le tante sentenze di Cassazione che grazie alla pre-



senza determinante di ALDO DE MATTEIS hanno contribuito a fare la storia, prima, il “diritto” poi dell’assicurazione infortuni.

Proprio per questo si tratta di un testo da leggere per chi voglia capire tanti passaggi della storia giuridica del nostro Paese; da studiare come strumento prezioso per i tanti operatori del diritto previdenziale che sono impegnati quotidianamente con i problemi dei lavoratori o delle aziende - penso ai Patronati come alle Associazioni di categoria - e sono costretti a navigare fra manuali, schemi espositivi e quant’altro senza avere la possibilità di una guida sicura, pur se di sfondo, come quella che, per gli infortuni, può essere sicuramente offerta da questo volume.

Non basta, poiché proprio da questo fermento di idee, di contrapposizioni, di evoluzioni della stessa giurisprudenza di legittimità emerge con chiarezza dalla trattazione di ciascun istituto dell’assicurazione la conferma della sua capacità di adeguarsi al mutare degli sfondi rispetto ai quali si muove: il lavoro come produzione e come rischi, i rapporti di lavoro e la diversificata collocazione del lavoratore in azienda, il mutare della sensibilità sociale rispetto ai danni per la persona del lavoratore, la ricerca di un equilibrio continuamente in divenire fra rilevanza professionale, sociale ed ambientale dei fenomeni patologici.

Tutto questo in un clima di rivisitazione dell’intero sistema di welfare secondo le linee, da ultimo, del Libro Verde del Ministro Sacconi. Clima che, peraltro, finora ha solo lambito la solida garanzia offerta dalla tutela infortunistica a riprova, ripeto, del fatto che è il sistema stesso - per come rappresentato in evoluzione nella continuità - ad avere in sé la capacità di mantenersi attuale nel confronto quotidiano con una realtà in continuo divenire.

Questa confermata capacità del sistema assicurativo di stare dietro all’evoluzione del welfare, pur con crescenti scricchiolii, peraltro, rendono doverosa a mio avviso una riflessione d’insieme, senza alcuna pretesa di trarre conclusioni “autentiche” che l’A. non ha inteso porre a chiusura del testo, pur avendone certamente strumenti e conoscenze, nel rispetto, ritengo, dell’impostazione della collana cui il testo appartiene.

Pur rispettando l’intenzione dell’Autore, non ci si può sottrarre, però, dal suggerire una lettura del testo con questa ulteriore chiave interpretativa; quale contributo, cioè, a cogliere fino in fondo quali e quanti prezzi si paghino per il fatto che a quasi cinquanta anni dalla sua approvazione la normativa base dell’assicurazione - il Testo unico n.1124 - non sia stato riformato e rivisitato nel suo insieme, rimasto come un monolite intaccato ma non eliminato da cinquanta anni di leggi, anche “stravolgenti” come il decreto 38/2000, di una giurisprudenza che per brevità possiamo definire pretoria, di una Corte costituzionale che ha ricostruito interi pezzi del sistema, di una dottrina e di un confronto amministrativo-sociale straordinariamente ricco.

Tutto ciò ha fatto certo avanzare il sistema incessantemente ma trascinandosi dietro la gran parte dei “pezzi” sempre più sparsi del Testo unico, con un crescendo

di contraddizioni che sono esse stesse frutto a volte degli stessi interventi migliorativi di specifici aspetti della tutela, difficili da conciliare fra loro senza, appunto, una nuova stagione di riforme.

Non si tratta di affermazioni di principio ma di concrete perplessità e difficoltà che traspaiono spesso dal discorso di DE MATTEIS: così, quando parla di amianto e delle contraddizioni della tutela; così, quando resta perplesso rispetto alla categoria delle malattie di elevata probabilità; così quando avvia una riflessione specifica sul significato e valore dell'esonero dalla responsabilità civile nell'attuale fase di evoluzione del sistema. funzione.

Così, soprattutto, nella ampia trattazione che l'A. dedica alle prestazioni sanitarie con particolare accuratezza nel ricreare la storia di quello che definisce un diritto soggettivo perfetto, una prestazione del tutto distinta da quelle economiche con una vita propria e distinta da quella di queste ultime. Un'affermazione che, come sempre, l'A. conforta con puntuali richiami a norme e sentenze come quella della Cassazione che applica al diritto al rimborso per spese odontoiatriche dell'infortunato la prescrizione triennale (e non decennale) in quanto diritto che scaturisce dal sistema assicurativo del Testo unico n.1124.

Proprio l'accuratezza della descrizione delle varie prestazioni sanitarie e dei presupposti giuridici e logici del relativo diritto, fino alle recentissime novità del decreto 106 del 2009 sembra confermare, però, la necessità di un intervento che riscriva il Testo unico del 1965 anche al solo scopo di ricollocare cinquanta anni di evoluzione del sistema in un unico contesto che ne ricomponga l'equilibrio, per quanto riguarda, ad esempio, la sopravvivenza degli obblighi di sottoporsi alle cure mediche.

È un tema di scarso rilievo pratico, al momento, ma di estrema delicatezza sul piano dei principi, al quale, per questo, l'A. dedica un'apposita riflessione che costituisce essa stessa - a mio avviso - la migliore sollecitazione per una riscrittura compiuta del Testo unico laddove afferma che per risolvere i problemi posti da detti obblighi occorre "tener presenti due principi: a) che i diritti costituzionalmente protetti possono subire limiti, condizioni e procedure per il loro concreto esercizio; b) che un preciso quadro normativo (e quello per detto obbligo lo è, n.d.r.) non può essere obliterato dall'interprete senza l'intervento di una fonte normativa di grado adeguato al suo mutamento".

Nella sua sobrietà questo richiamo pone con efficacia all'attenzione di tutti l'urgenza di una riforma che metta ordine e consenta nelle opportune sedi scientifiche e politiche di affrontare la questione di fondo dell'attualità della tutela assicurativa per i rischi professionali.

Un tema che negli anni più recenti sembra aver ripreso attualità per il venir meno - e non c'è da compiacersene - progressivo delle tutele generali, per i cittadini e per i lavoratori. Così nel sistema pensionistico con prestazioni ormai di base; così in quello sanitario ove non a caso - rileva l'A. - il legislatore ha previsto forme integrative di assistenza sanitaria (tramite il c.d. welfare contrattuale n.d.r.) che

in quanto finalizzate a fornire prestazioni qualificate aggiuntive rispetto a quelle del SSN appaiono “preparatorie di una limitazione di quelle di detto Servizio” sicché su questo sfondo finisce per “risaltare l’autonomia di titolo e specialità delle prestazioni infortunistiche garantite dal richiamo che la legge istitutiva del SSN fa al Testo unico n.1124 del 1965”.

## RIASSUNTO

L’Autore dedica l’articolo ad una accurata ricostruzione dell’impostazione generale e delle trattazioni specifiche del volume di ALDO DE MATTEIS sugli Infortuni sul lavoro e le malattie professionali, mettendo in risalto la novità dell’impostazione rispetto a precedenti edizioni e l’efficace approfondimento di temi di maggiore attualità, tutti richiamati con esauriente trattazione ed indicazioni ermeneutiche nei passaggi più controversi. A partire da tali approfondimenti ed intercalando il richiamo ai contenuti del testo, l’A. ripropone riflessioni ed indicazioni, anche critiche, sull’attualità della tutela assicurativa per i rischi professionali che appare in ombra rispetto alla accresciuta centralità della prevenzione ed al disegno in divenire del legislatore volto a ridimensionare la funzione indennitaria a fronte della proliferazione di fondi autonomi e gestioni separate nel sistema dell’assicurazione infortuni.

## SUMMARY

The Author devotes this article to an accurate reconstruction of the general approach and specific treatment in the volume by ALDO DE MATTEIS, on Workplace Accidents and occupational diseases, highlighting the new developments on approach, comparing them to that of the previous editions, and to the efficacious, closer examination of major current affairs issues, all recalled with comprehensive discussion and hermeneutical direction in the most controversial passages... Starting with that in-depth study, and interspersing references to the contents of the text, the Author again proposes even critical reflection and direction of current insurance protection for occupational hazards which appear eclipsed compared to the increased centrality of prevention, and of the plan evolving from the legislator toward redimensioning the compensatory function in the face of the proliferation of autonomous funds and separate management in the accident insurance system.