

# **IL CINQUANTENARIO DEL TESTO UNICO E LE PROSPETTIVE: ALCUNE OSSERVAZIONI A CONCLUSIONE DELLA GIORNATA CELEBRATIVA**

**MAURIZIO CINELLI\***

A conclusione di questa assai intensa giornata di analisi e riflessioni sul testo unico delle disposizioni per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ritengo di dover innanzitutto sottolineare come sia pressoché generalmente condivisa la constatazione che detto testo, nonostante i suoi 50 anni e i profondi mutamenti intervenuti nella società italiana e nel mondo del lavoro, in particolare, ha saputo conservare sostanzialmente struttura e "spirito" originari. E ciò anche dopo - si potrebbe dire, nonostante - la più incisiva tra le innovazioni: quella che il d.lgs. n. 38 del 2000 ha apportato, introducendo la tutela del danno biologico. Anzi, ritengo che si possa tranquillamente affermare che, a differenza di quanto sta capitando alle altre assicurazioni sociali - e, in particolare, a quella che tutela la vecchiaia -, quei mutamenti non hanno minimamente indebolito la capacità di "presa" - cioè, il grado di "effettività" - della tutela sociale che si realizza per il tramite del testo unico in questione.

Pienamente giustificato, dunque, è stato l'interrogarsi - come ripetutamente e produttivamente è stato fatto nel corso di questa laboriosa giornata di studio - sulle ragioni del "successo": un successo del quale già la "longevità" dell'impatto normativo preso in considerazione è indice evidente.

In tale prospettiva, coglie senz'altro nel segno l'osservazione, secondo la quale una prima ragione di detta "longevità" risiede nella qualità tecnica del prodotto normativo, così come confezionato dal legislatore del 1965: una qualità che, pur nella inevitabile presenza di lacune o imperfezioni, si sostanzia nella razionalità, leggibilità, affidabilità complessiva del dato positivo.

Altro pregio va ravvisato, come è stato giustamente osservato, nella stabilità nel tempo dell'impianto normativo stesso: già un "valore", questo, perché funzionale a quell'opera di positivo affinamento della "regola", che si realizza attraverso il lavoro continuo dell'elaborazione giurisprudenziale e della riflessione dottrinale. Un valore al quale, purtroppo, come ben sappiamo, oggi dobbiamo sempre più spesso rinunciare.

\* Università di Macerata.

Il più significativo dei pregi (e, quindi, delle ragioni del “successo”), tuttavia, è da ritenere che si radichi in quella equilibrata interazione della pluralità delle fonti alle quali si deve, in concreto, il “prodotto”.

E, in effetti, la stabilità e la sostanziale armonicità della disciplina dell’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali risultano il frutto di un fortunato *mix*. Un *mix* nel quale la fonte legislativa, nonostante la sua ovvia valenza primaria, non risulta aver mai realmente forzato, pur nel succedersi degli “aggiornamenti”, il comune sentire; e, correlativamente, l’evoluzione del comune sentire - quale filtrato, interpretato e espresso dalla giurisprudenza, tanto costituzionale quanto di legittimità - ha permesso il progressivo adattamento - ma anche l’ampliamento per via, per così dire, “pretoria” - dell’ombrello protettivo, fornendo, nel contempo, al legislatore, in un processo, per così dire, “circolare”, il substrato materiale per progressivi adeguamenti delle tutele.

Volendo passare alla considerazione dei “pregi” di quanto forma oggetto concreto della regolamentazione contenuta nel testo unico, una posizione di spicco va innegabilmente riconosciuta alla stretta correlazione tra strumento assicurativo e effetti di prevenzione.

Vero è, infatti, che, se con le prestazioni economiche erogate dall’assicurazione si può rimuovere lo stato di bisogno prodotto dall’evento lesivo, soltanto attraverso efficienti servizi di prevenzione, diretti ad evitare la produzione stessa di eventi lesivi, si possono ottenere non solo il contenimento o la riduzione dell’ammontare complessivo degli esborsi per le prestazioni (e quindi il benefico effetto del risparmio di risorse finanziarie), ma, anche e soprattutto, la riduzione dei costi sociali degli infortuni e delle malattie professionali, e, con essa, la rimozione o l’attenuazione delle ragioni di diseguaglianza sociale. E l’opera di prevenzione, si badi bene, si realizza non solo attraverso il raccordo - la cui importanza non ha bisogno di essere sottolineata - con la legislazione di tutela dell’igiene e della sicurezza sul lavoro, ma già anche attraverso il semplice, “banale” accorgimento di commisurare i premi assicurativi alle variazioni del tasso di pericolosità dell’attività, quale empiricamente ricavabile dal numero, dalla frequenza e dalla gravità degli infortuni occorsi in azienda nel periodo di riferimento.

L’occasione celebrativa e il compiacimento per la longevità e la relativa perdurante freschezza della normativa antinfortunistica (e del suo ruolo anche sul fronte della prevenzione) non ci devono far dimenticare, però, l’incombenza di altri e gravi problemi, nei confronti dei quali, nonostante la loro risalenza, né il testo unico del 1965, né i relativi aggiornamenti hanno saputo opporre adeguati strumenti di reazione; con il conseguente rischio, in definitiva, di far apparire marginali i pregi testé evocati.

Basti accennare qui al drammatico fenomeno che da tempo investe territori e settori delicatissimi del nostro paese, a partire da quelli interessati dalle attività agricole, dove, come tutti sappiamo, si annidano sacche di gravi illegalità e di pesante, inammissibile sfruttamento del lavoro umano e di fattori di danni gravi all’in-

tegrità fisica e morale delle persone: una piaga che gli attuali fenomeni di migrazione di massa tendono ad alimentare ed accrescere. Per non parlare, poi, dell'altrettanto pernicioso o drammatico fenomeno del caporalato, contro il quale l'istituzione nel 2011 di una specifica forma di reato rappresenta una reazione doverosa e importante, ma, altrettanto sicuramente, non sufficiente.

Novità significative anche in tale settore si confida che possano conseguire dalla programmata istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dalla correlata riorganizzazione dell'attività ispettiva in materia del lavoro, una delle tappe annunciate del *Jobs act*.

Un articolato programma di riforme, quello del *Jobs act*, che, però, proprio per quanto riguarda la materia specifica, oggetto dell'attuale occasione di riflessione, presenta aspetti che appaiono meritevoli, per un variegato arco di immediate o potenziali implicazioni, di una considerazione, per così dire, circospetta.

Al proposito, un breve accenno merita, innanzitutto, il principio dell'automatismo delle prestazioni: un principio che, elaborato per la prima volta nell'ambito, appunto, dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, si è meritatamente esteso nel tempo anche alle altre forme di tutela sociale, fino ad assumere la fisionomia di strumento "forte" di garanzia dell'"effettività" delle tutele, che esso offre. Ebbene, su detto principio la legge delega n. 183 del 2014, in nome del risparmio delle risorse finanziarie, sembra ora voler porre, progressivamente, un'ipoteca che non può non destare allarme e preoccupazione, proprio in nome di quella "effettività" delle tutele al cui presidio detto automatismo ha storicamente operato e tuttora opera.

Più nel dettaglio, la specifica materia del testo unico risulta interessata da almeno tre dei decreti destinati a dare attuazione alle deleghe del *Jobs act*; e anche molto presto, considerato che i relativi articolati (già licenziati in forma "definitiva" dal Governo) attendono soltanto il completamento delle procedure parlamentari di legge.

Si tratta del decreto recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e le politiche sociali; di quello recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese; di quello, infine, già ricordato, recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale.

Tralasciando gli altri per ragioni di brevità, meritevole di particolare considerazione allo specifico proposito appare essere proprio quest'ultimo, il quale, nell'ambito di un disegno razionalizzatore di ampio respiro, prevede l'accentramento delle funzioni ispettive nella costituenda Agenzia unica per le ispezioni sul lavoro.

Si tratta di un disegno importante. Ma anche di un disegno che appare non scevro di rischi, se non altro perché suscettibile di contraccolpi non secondari sull'attuale assetto dell'Istituto - l'Inail - che gestisce la materia regolata dal testo

unico. E ciò non solo per quanto riguarda la riorganizzazione di personale e strutture, e l'utilizzo - in funzione del fabbisogno di detta costituenda Agenzia - di immobili di proprietà dell'Istituto stesso (immobili facenti parte della relativa riserva tecnica, così come, corrispondentemente, avviene per l'Inps); ma anche e soprattutto per il rischio che, in ragione di tale innovazione strutturale, possano andare perse o sminuite (almeno per un certo tempo) risorse umane sperimentate, quali sono quelle, preziosissime, degli attuali ispettori, sia per quanto riguarda le loro specifiche funzioni primarie (prevenzione compresa), sia per quanto riguarda le funzioni di diverso genere che, allo stato, essi comunque svolgono all'interno dell'Istituto di appartenenza.

Appaiono profilarsi a breve, dunque, per le materie regolate dal testo unico, e proprio al giro di boa del cinquantennio, mutamenti delicati, i quali, proprio per la loro delicatezza, richiederanno di essere "maneggiati" con grande cura e cautela, e, comunque, di essere attentamente monitorati nella loro prima, potenzialmente determinante applicazione.

## RIASSUNTO

Dopo cinquant'anni, il Testo unico che regola la tutela per gli incidenti sul lavoro conserva i valori originari; tra questi vantaggi/punti di forza spicca lo stretto rapporto tra gli strumenti di assicurazione e prevenzione. Tuttavia, gravi problemi incombono all'orizzonte: principalmente le pratiche illegali che riguardano in particolare il settore agricolo. D'altra parte, i decreti del Jobs Act sono concepiti per introdurre innovazioni delicate: queste richiedono un attento monitoraggio, soprattutto nella fase iniziale d'implementazione.

## SUMMARY

After fifty years, the "Testo unico" which regulates the protection against accidents at work retains the original values; among these advantages stands out the close relationship between insurance and prevention tools. Serious problems are looming, however, on the horizon: mainly because of the forms of illegality concerning, in particular, the agricultural business sector. On the other hand, the decrees of the Jobs Act are designed to provide delicate innovations: these innovations deserve careful monitoring, especially in the initial phase of implementation.