

IL TESTO UNICO DELL'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIONALI A CINQUANTA ANNI DALLA PROMULGAZIONE. IL PERCORSO EVOLUTIVO E LE SUE PROSPETTIVE*

LUIGI LA PECCERELLA**

SOMMARIO

1. L'originario assetto del T.U. n. 1124/1965. - 1.1 La natura della tutela. - 1.2 Un limite del T.U. - 1.3 La tenuta del T.U. - 2. La giurisprudenza evolutiva. - 2.1 L'area soggettiva di applicazione della tutela. - 2.2 Gli eventi tutelati. - 3. Gli interventi del legislatore sul sistema di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. - 3.1 Provvedimenti legislativi che hanno modificato articoli del T.U. - 3.2 Provvedimenti legislativi di portata più generale, che hanno inciso sull'assetto della tutela antinfortunistica. La legge 23 dicembre 1978, n. 833 (riforma sanitaria). - 3.3 Provvedimenti legislativi che hanno integrato il T.U. In particolare il decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38. - 3.3.1 L'oggetto della tutela. - 3.3.2 L'area soggettiva della tutela. - 4. Conclusioni.

1. L'originario assetto del T.U. n. 1124/1965

1.1 *La natura della tutela*

La promulgazione del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, Testo Unico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ha costituito una tappa fondamentale del percorso che ha condotto la tutela contro gli eventi lesivi causati dall'attività lavorativa dall'originaria forma di assicurazione obbligatoria, di stampo bismarckiano¹, ad una peculiare forma di previdenza, più orientata al modello Beveridgeano.

Per il vero, il r.d. del 17 agosto 1935, n. 1765, aveva già segnato il definitivo abbandono della primigenia logica assicurativa di tipo privatistico, attraverso la generalizzata estensione del principio di automaticità della tutela, affidata in via

* Relazione presentata al Convegno "Infortuni e malattie professionali: bilanci e prospettive a 50 anni dal Testo Unico" tenutosi a Padova il 30 giugno 2015.

** Già Avvocato generale Inail.

¹ Legge 17 marzo 1898, n. 80, che si fondava su di un meccanismo contrattualistico di diritto privato.

esclusiva all'Inail, e l'introduzione dell'obbligo, per quest'ultimo, di erogare anche prestazioni sanitarie di cura e riabilitazione. La connotazione pubblicistica della tutela è ancor più marcata con il T.U. n. 1124/1965, che assume il carattere di legge ordinaria attuativa di precetti di rango costituzionale.

La circostanza che il finanziamento della tutela sia garantito essenzialmente dalla contribuzione dei datori di lavoro non modifica la sopra evidenziata natura della stessa, nell'assetto definito dal T.U., poiché essa è espressione della scelta impositiva del legislatore, che ha ritenuto di farne gravare gli oneri sui diretti ed immediati beneficiari dell'attività lavorativa, invece che sulla fiscalità generale. Nel senso sopra rappresentato depone il principio di automaticità delle prestazioni, in forza del quale la tutela è riconosciuta ai lavoratori infortunati o tecnopatiti anche in caso di mancato versamento della contribuzione da parte del datore di lavoro.

Né in senso contrario si può fondatamente argomentare richiamandosi al permanere della regola del parziale esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile, di cui agli artt. 10 e 11 del T.U.

È ben vero, infatti, che la tralascia considerazione di elementi caratterizzanti il primitivo impianto della tutela, nella forma di assicurazione obbligatoria di stampo privatistico, aveva condotto alla elaborazione della teoria della "transazione sociale", che sembra prefigurare un rapporto sinallagmatico tra l'obbligo assicurativo che grava sul datore di lavoro ed il parziale esonero, che costituirebbe una sorta di corrispettivo del pagamento dei premi (rectius dei contributi)².

Tuttavia una attenta lettura delle disposizioni del T.U., alla luce di tutti gli articoli della Costituzione che riguardano il lavoro, l'attività di impresa e la tutela della salute rende evidente che la teoria della "transazione sociale" deve ritenersi superata.

La *ratio* del parziale esonero, infatti, va rinvenuta non già nel rapporto sinallagmatico cui si è fatto cenno, ma nel bilanciamento di interessi e valori di rilevanza costituzionale.

In altri termini, l'imprenditore, che pure esercita una attività, quale quella produttiva, di interesse sociale e di rilievo costituzionale, è soggetto, al fine di garantire la sicurezza dei lavoratori utilizzati - che è anch'essa di rilievo costituzionale - ad obblighi di cautela e di diligenza più stringenti e cogenti di quelli gravanti sulla generalità dei cittadini. Proprio in considerazione della specificità delle disposizioni regolanti la salute e sicurezza sul lavoro, rispetto alla generale disciplina della responsabilità civile, all'adempimento di detti obblighi consegue l'esonero dell'imprenditore dalle comuni regole della responsabilità civile e dalle connesse presunzioni codicistiche.

² Corte Costituzionale con la sentenza 9 marzo 1967, n. 22, sulla legittimità dell'articolo 4 del r.d. n. 1765/1935, sostanzialmente riprodotto nell'art. 10 T.U.

Si ritiene, quindi, di potere sinteticamente affermare che la regola del parziale esonero trova il suo fondamento nell'assolvimento del "debito di sicurezza".

Autorevole conferma di quanto sopra evidenziato si rinviene nella sentenza 16 aprile 1997, n. 3288, con la quale la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha esteso l'ambito di applicazione del parziale esonero a soggetti diversi dal datore di lavoro, statuendo che nei confronti dei compagni di lavoro o dei preposti responsabili dell'infortunio sul lavoro l'Inail non può esercitare la comune azione di surroga ex art. 1916 c.c., ma soltanto l'azione di regresso, ove ricorrano i presupposti di cui all'art. 10 del T.U.

Sulla natura della tutela antinfortunistica disciplinata dal T.U. si è pronunciata anche la Corte di Giustizia Europea, che ha espressamente riconosciuto che la stessa non presenta alcuna delle caratteristiche proprie dell'attività di impresa, affermando altresì che l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali gestita dall'Inail costituisce uno dei rami tradizionali della previdenza sociale che gli Stati membri garantiscono ai cittadini, sottolineando altresì il carattere prettamente solidaristico del regime indennitario gestito dall'Inail, la mancanza di proporzionalità tra i contributi versati e le prestazioni erogate al singolo lavoratore infortunato o tecnopatico e il fatto che sia l'importo delle prestazioni che quello dei premi risultano in definitiva fissati dallo Stato³.

1.2 *Un limite del T.U.*

Il T.U. del 1965, peraltro, ha conservato l'elemento caratterizzante che aveva connotato anche il r.d. del 17 agosto 1935, n. 1765, costituito dalla selettività della tutela, fondata sul concetto di rischio professionale predeterminato. La tutela, cioè, è limitata ai soli casi preventivamente individuati dalla legge, in ragione della particolare intensità, valutata ex ante, del rischio di essere colpiti da un infortunio o di contrarre una malattia professionale, con modalità che costituiscono un residuo dell'originario rapporto assicurativo.

Il principio di selettività della tutela, sulla base della valutazione della rischiosità delle lavorazioni, costituisce indubbiamente una limitata attuazione dell'art. 38, comma secondo, della Costituzione.

Il citato art. 38 prevede, infatti, al primo comma, una generalizzata tutela dei cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, ai quali riconosce il diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale. Il secondo comma dello stesso articolo prevede una più pregnante tutela dei lavoratori, rispetto a quella apprestata per la generalità dei cittadini, garantendo loro mezzi adeguati alle esigenze di vita.

3 Corte di Giustizia Europea - V Sez., sent. 22 gennaio 2002, procedimento C-218/00, *Cisal di Battistello Venanzio & C. S.a.S. e Inail*.

Allo stesso modo in cui il secondo comma individua un'area più ristretta e più forte di tutela rispetto al primo comma, in ragione della qualità di lavoratore del cittadino che viene a trovarsi in stato di bisogno, nell'ambito del medesimo secondo comma è separatamente definita un'area di tutela differenziata, in ragione della causa lavorativa dello stato di bisogno.

La separata considerazione emerge dall'elemento letterale: l'espreso riferimento agli infortuni sul lavoro (che sarebbero comunque ricompresi nella generale categoria dell'invalidità che possa colpire un lavoratore) non può avere altra ragione che quella di individuare una diversa gradualità della tutela per gli eventi dannosi di origine lavorativa.

Il precetto costituzionale, peraltro, non contiene alcun riferimento alla rischiosità della lavorazione e individua quali presupposti della specifica tutela privilegiata esclusivamente il requisito soggettivo della qualità di lavoratore del soggetto leso e quello oggettivo della causa lavorativa dell'evento lesivo che determina lo stato di bisogno del lavoratore.

La limitazione dell'area soggettiva di applicazione della tutela è stata, però, ritenuta costituzionalmente legittima sul presupposto che la scelta del livello di attuazione del precetto costituzionale, e quindi l'individuazione delle categorie di lavoratori alle quali va estesa la tutela privilegiata, rientra nella discrezionalità del legislatore, il cui operato è sindacabile dalla Corte Costituzionale soltanto in caso di patente irrazionalità⁴.

Sulla perdurante conformità ai principi di razionalità e ragionevolezza del criterio di selettività della tutela possono nutrirsi dubbi, essendo stato superato, per i motivi che saranno in seguito analizzati, il sillogismo fondante del sistema stesso, secondo il quale sono tutelati soltanto i lavoratori addetti alle attività più rischiose e, conseguentemente, sono indennizzati soltanto gli eventi lesivi causati dal rischio specifico in ragione del quale il lavoratore è tutelato.

1.3 *La tenuta del T.U.*

Nonostante il limite sopra evidenziato, il T.U., a cinquanta anni dalla sua promulgazione, continua a costituire il principale riferimento normativo della tutela antinfortunistica. Questa longevità tuttavia non è dovuta alla impermeabilità del sistema rispetto ai mutamenti del contesto socio-lavorativo, ma alla tecnica legislativa adottata per la formulazione del T.U.

La scansione linguistica delle diverse disposizioni, infatti, non pone angusti limiti ermeneutici, ma lascia margini che hanno consentito di valorizzare il canone teleologico e di sviluppare una giurisprudenza evolutiva fondata su di una interpretazione degli articoli del T.U. costituzionalmente orientata.

⁴ Corte Cost., 25 luglio 1985, n. 221, in *Foro it.*, 1986, I, 341; Corte Cost., 13 maggio 1987, n. 158, *id.*, 1988, I, 1764; nonché, più di recente, Corte Cost., 4 febbraio 2000, n. 26, in *Riv. giur. lav.*, 2000, II, p. 551.

2. La giurisprudenza evolutiva

2.1. L'area soggettiva di applicazione della tutela

La Corte Costituzionale, più volte chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 del T.U., con sentenze “additive”, motivate tutte dalla violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, nonché del connesso canone secondo cui a parità di rischio deve corrispondere parità di tutela, ha progressivamente esteso la tutela anche ad altri lavoratori soggetti a rischi uguali od analoghi a quelli presi in considerazione dal legislatore. È il caso, ad esempio, degli addetti al servizio di cassa⁵, dei familiari partecipanti all'impresa familiare⁶, dei ballerini e dei tersicorei⁷, degli “assistenti contrari”⁸, delle guardie venatorie⁹, degli associati in partecipazione¹⁰ e di altri ancora fino, da ultimo, ai lavoratori in aspettativa perché chiamati a ricoprire cariche sindacali¹¹.

Un ulteriore effetto espansivo dell'area soggettiva di tutela è connesso alla definizione del cosiddetto rischio elettrico scaturita dalle pronunce della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione.

La Consulta, infatti, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3, 38, comma secondo, 53 Cost. - dell'art. 1, comma primo e quarto del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, nella parte in cui impone l'obbligo assicurativo ai dipendenti addetti ad apparecchi e impianti elettrici, anche quando non sussiste in concreto alcun rischio di infortunio¹².

La Corte di Cassazione, a sua volta, ha ulteriormente precisato, che *“l'art. 1 d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, nell'imporre l'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro per le persone addette alle macchine, apparecchi ed impianti elettrici comprende nella previsione normativa il personale, anche con qualifica impiegatizia, che fa uso professionale dei terminali video di centri elettronici e dei registratori di cassa, ponendo una presunzione dell'esistenza del rischio, senza che sia necessario provare in concreto la loro intrinseca pericolosità, ed assoggetta il datore di lavoro alla corresponsione dei premi previsti dalle tariffe approvate con i decreti ministeriali di cui all'art. 40 dello stesso d.p.r. cit. (nella specie con d.m. 20 febbraio 1981) senza che tale obbligo possa venir meno - per l'assenza di rischio - a seguito delle direttive comunitarie in tema di garanzia di sicurezza del materiale elettrico.”*¹³.

⁵ Corte Cost., 7 aprile 1981, n. 55, in *Foro it.*, 1981, I, 1499.

⁶ Corte Cost., 10 dicembre 1987, n. 476, in *Dir. lav.*, 1988, II, p. 87.

⁷ Corte Cost., 21 marzo 1989, n. 137, in *Foro it.*, 1989, I, 949.

⁸ Corte Cost., 2 marzo 1990, n. 98, in *Mass. giur. lav.*, 1990, p. 139.

⁹ Corte Cost., 4 aprile 1990, n. 160, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1990, II, p. 1.

¹⁰ Corte Cost., 15 luglio 1992, n. 332, in *Mass. giur. lav.*, 1992, p. 451.

¹¹ Corte Cost., 10 maggio 2002, n. 171, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2001, II, p. 129.

¹² Corte Costituzionale, 16 ottobre 1986, n. 221.

¹³ Cassazione, sez. lav., 8 agosto 1987, n. 6838.

In applicazione della sopra riportata giurisprudenza interpretativa risultano perciò tutelabili, indipendentemente dalla qualifica rivestita e dalla specifica attività svolta, tutti i lavoratori che facciano uso di strumenti informatici, con conseguente progressiva dilatazione dell'area soggettiva di tutela, in diretta relazione con la diffusione della tecnologia informatica negli ambienti di lavoro. Nello stesso solco si inserisce la giurisprudenza di legittimità con la quale è stato precisato che l'art. 4, d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, va interpretato alla luce degli artt. 3 e 38 comma secondo Cost., in relazione alle condizioni di rischio ambientale e alle lavorazioni protette, sia in materia di infortuni sul lavoro che di malattie professionali, e, pertanto, la protezione assicurativa deve intendersi estesa anche ai lavoratori intellettuali, costretti, dall'esercizio delle loro mansioni, a frequentare ambienti in cui si svolgono attività rischiose¹⁴.

Rimane, comunque, confermato che non tutti i luoghi di lavoro costituiscono "ambiente" di lavoro assicurativamente rilevante, ma solo quelli interni ad una struttura organizzata e caratterizzati dalla presenza dei rischi tipici delle attività individuate dall'art. 1 del Testo Unico del 1965, con la conseguenza che il cosiddetto rischio ambientale è ipotizzabile solo allorché il lavoratore si sia venuto a trovare, in ragione del proprio lavoro, in situazione comunque riconducibile a quelle legislativamente definite.

La Corte di Cassazione, infine, ha anche fornito una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1 del T.U.¹⁵.

La fattispecie sottoposta al vaglio dei giudici di legittimità riguardava l'infortunio occorso ad un vigile urbano in servizio di viabilità a piedi mentre, nell'esercizio dei suoi compiti istituzionali, dirigeva la manovra di retromarcia di un autotreno. Pur essendo stato accertato in fatto che il predetto vigile non era addetto alla guida di veicoli a motore e non faceva uso di apparecchiature elettroniche, i giudici di legittimità hanno ritenuto comunque indennizzabile l'evento lesivo, nonostante che l'attività di vigile viabilista non sia compresa tra quelle espressamente elencate dall'art. 1 T.U.

A tale conclusione la Corte è pervenuta sul rilievo che l'art. 1, terzo comma, numero 1 del Testo Unico, sottopone all'obbligo assicurativo le persone addette a specifici lavori sulle strade (di innaffiatura, spalatura della neve, potatura degli alberi e diserbo), senza ausilio di macchine mosse dalla persona stessa.

La Suprema Corte ha, quindi, affermato, che la corretta interpretazione, costituzionalmente orientata, dell'art. 1, terzo comma, n. 1, del T.U. è quella secondo la quale l'elencazione in esso contenuta non è tassativa, ma esemplificativa. La disposizione, quindi, va intesa nel senso della enunciazione di un generale principio di intrinseca pericolosità del lavoro svolto sulle strade e, quindi, di tutelabilità di tutte le persone addette che comunque svolgano attività lavorativa sulle strade.

¹⁴ Cass. SS.UU.civ., 14 aprile 1994, n. 3476, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1994, II, p. 83.

¹⁵ Cass. Sez. lavoro - 20 novembre 2002, n. 16364.

Tutta la giurisprudenza evolutiva fin qui richiamata è coerentemente orientata ad una reinterpretazione degli artt. 1 e 4 del T.U. nella direzione di una piena attuazione dei principi dettati nel secondo comma dell'art. 38 della Costituzione, adattando il significato originariamente attribuito ai suddetti articoli a ciò che impongono il buon senso e la sensibilità sociale da un lato, e soprattutto il rispetto dei superiori principi di equità e di ragionevolezza dall'altro.

L'opera suppletiva della giurisprudenza, tuttavia, in assenza di un organico intervento legislativo di riforma, non assicura il definitivo venir meno di aree di esclusione che, proprio perché sempre più marginali, appaiono ancor più in contrasto con i principi costituzionali.

2.2 *Gli eventi tutelati*

Anche con riguardo agli artt. 2 e 3 del T.U., che definiscono la nozione di infortunio sul lavoro e di malattia professionale, la giurisprudenza ha svolto un ruolo di fondamentale importanza, per un verso espressamente dichiarandone il parziale contrasto con la Costituzione e, per altro verso, indicandone la corretta interpretazione costituzionalmente orientata.

Innanzitutto, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 179 del 1988, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, del d.p.r. 30 giugno 1965 n. 1124, per violazione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non consentiva la tutela di malattie professionali diverse da quelle elencate nelle tabelle allegate al Testo Unico concernenti le dette malattie e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse.

La pronuncia della Consulta segna, pertanto, un primo passaggio del percorso che ha condotto al superamento della stretta relazione tra rischio assicurato ed evento indennizzabile, dal momento che viene riconosciuta la indennizzabilità di ogni malattia della quale sia possibile provare la eziologia lavorativa, indipendentemente dalla tipologia della stessa e della lavorazione svolta.

In linea di ideale continuità con il percorso sopra richiamato si colloca la giurisprudenza della Corte di Cassazione che ha ridefinito il concetto di occasione di lavoro, di cui all'art. 2 del T.U., superando l'orientamento secondo il quale l'evento doveva essere conseguenza del rischio assicurato ed affermando invece l'indennizzabilità degli infortuni comunque causati dal lavoro. Pur ribadendo, cioè, l'imprescindibilità della natura professionale del rischio, la Corte ha affermato che tale natura non è subordinata ai concetti di normalità e tipicità del rischio stesso rispetto alla specifica attività del lavoratore (Cass. 14664/2000, 13447/2000, 4433/2000, 10542/1999, 5419/1999 e 5047/1998).

In conseguenza di ciò, la locuzione "rischio assicurato" assume il valore di una convenzione terminologica, residuata dall'originario impianto del sistema, diret-

ta ad indicare la possibilità dell'evento lesivo, senza più alcun riferimento con la nozione tecnico giuridica di rischio nel contratto di assicurazione.

In altri termini, ai fini della tutelabilità dell'evento lesivo viene meno ogni riferimento al rischio specifico dell'attività che ha determinato l'obbligo assicurativo, essendo garantita la protezione contro gli eventi lesivi causalmente riconducibili a qualsiasi rischio connesso al lavoro, inteso nella sua più ampia accezione, comprensiva delle attività prodromiche e strumentali.

3. Gli interventi del legislatore sul sistema di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali

Nei cinquanta anni decorsi dalla promulgazione del T.U. gli interventi del legislatore che hanno inciso, più o meno profondamente, sul sistema di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sono stati numerosi.

Ai fini della presente relazione, possono essere così suddivisi:

- provvedimenti legislativi che hanno modificato articoli del T.U.;
- provvedimenti legislativi di portata più generale, che hanno inciso sull'assetto della tutela antinfortunistica;
- provvedimenti legislativi che hanno integrato il T.U.

3.1 Provvedimenti legislativi che hanno modificato articoli del T.U.

Dei 296 articoli che compongono il T.U., il legislatore, nei cinquanta anni decorsi dalla entrata in vigore, ne ha modificati 65.

Gli interventi del legislatore sull'articolato del T.U non hanno, peraltro, inciso significativamente sull'assetto della tutela, avendo avuto ad oggetto, in gran parte, le modalità o i termini di assolvimento degli obblighi gravanti sui datori di lavoro, la depenalizzazione delle sanzioni comminate per la violazione di alcuni di tali obblighi, l'adeguamento di alcune prestazioni accessorie, il calcolo della retribuzioni da porre a base della liquidazione delle prestazioni economiche nonché l'abrogazione della definizione legale della silicosi.

Tra gli interventi di portata più sostanziale, per gli effetti ampliativi dell'area oggettiva di tutela, può essere citata la modifica dell'art. 2, al quale, con l'art. 12, comma primo, del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, è stato aggiunto un comma finale, recante la disciplina dell'infortunio in itinere; questa novella legislativa, peraltro, non ha carattere di effettiva innovazione, ma può essere considerata di natura ricognitiva, essendosi il legislatore limitato a recepire i principi elaborati dalla giurisprudenza in merito alla indennizzabilità dello specifico evento lesivo. Effetti di sostanziale miglioramento del livello della tutela indennitaria sono

ricongiungibili, invece, all'art. 1, comma 130, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che ha modificato l'art. 85 T.U. ed in forza del quale, per i lavoratori deceduti a decorrere dal 1° gennaio 2014, la rendita ai superstiti è calcolata, in ogni caso, sul massimale retributivo di legge.

Nella breve sintesi dei provvedimenti legislativi che hanno inciso sull'articolato del T.U., non si può tralasciare di segnalare l'art. 12 bis del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 3. La norma, qualificata di interpretazione autentica, dispone che gli artt. 1 e 4 del Testo Unico di cui al d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, si interpretano nel senso che le disposizioni ivi contenute non si applicano al personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, che rimangono disciplinate dai rispettivi ordinamenti, fino al complessivo riordino della materia.

Pur tralasciando ogni considerazione in merito alla dubbia natura di norma di interpretazione autentica, la disposizione suscita perplessità, come già detto, perché si traduce in una ulteriore limitazione dell'area soggettiva di applicazione del T.U., ancor più inspiegabile dopo la smilitarizzazione delle forze di polizia, che rischia di determinare un irragionevole vuoto di tutela, soprattutto laddove si consideri che, a distanza di sei anni dalla sua promulgazione, non è ancora intervenuto l'annunciato complessivo riordino della materia.

3.2 Provvedimenti legislativi di portata più generale, che hanno inciso sull'assetto della tutela antinfortunistica. La legge 23 dicembre 1978, n. 833 (riforma sanitaria)

L'art. 66 del T.U. elenca, tra le prestazioni erogate dall'Inail, le cure mediche e chirurgiche. Proprio al fine di garantire tali prestazioni, l'Istituto aveva provveduto a realizzare proprie strutture.

Con la legge 23 dicembre 1978, n. 833 è stato istituito il Servizio Sanitario Nazionale, al quale è stata attribuita una competenza generale per l'assistenza sanitaria ai cittadini, nel senso di prescindere, almeno tendenzialmente, dalla loro qualifica professionale e dall'originario titolo giuridico del relativo diritto alla assistenza.

Tuttavia, l'art. 57 della predetta legge ha previsto una disposizione di "salvaguardia" delle prestazioni sanitarie e terapeutiche in favore dei lavoratori infortunati e tecnopatici, prescrivendo che "nulla è innovato alle disposizioni del DPR 30 giugno 1965 n. 1124 per quanto riguarda le prestazioni di assistenza sanitaria curativa e riabilitativa che devono essere garantite, a prescindere dall'iscrizione di cui all'art. 19 della stessa legge, agli invalidi del lavoro, ferma restando, altresì, l'esclusione di qualunque concorso di questi ultimi al pagamento delle prestazioni sanitarie." In ogni caso, tutte le competenze sanitarie dell'Istituto e tutte le strutture a tal fine predisposte sono state trasferite al servizio sanitario.

Con successivi interventi legislativi, si è avviata una inversione di tendenza, rispetto al principio, definito dalla riforma sanitaria, di attribuzione in via esclusiva al Servizio Sanitario di tutte le funzioni nella materia *de qua*, affidando in via definitiva all'Istituto la competenza in materia di accertamenti medico-legali e attribuendogli nuovamente il compito di erogare alcune prestazioni di cura. L'art. 12 della l. n. 67/1988, al primo comma, ha disposto, infatti, che *“l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Inail), in deroga al disposto dell'art. 14, terzo comma, lettera q), della legge 23 dicembre 1978, n. 833, provvede agli accertamenti, alle certificazioni e ad ogni altra prestazione medico-legale sui lavoratori infortunati e tecnopatici”*.

Il secondo comma del citato art. 12 prevede, inoltre, che *“al fine di garantire agli infortunati sul lavoro e ai tecnopatici la maggiore tempestività delle prestazioni da parte dell'Inail, le regioni stipulano convenzioni con detto Istituto secondo uno schema-tipo... per disciplinare l'erogazione da parte dell'Istituto stesso, congiuntamente agli accertamenti medico-legali, delle prime cure ambulatoriali necessarie in caso di infortunio sul lavoro e di malattia professionale, e per stabilire gli opportuni coordinamenti con le unità sanitarie locali”*.

L'approdo attuale di questo processo di progressiva restituzione di competenze è stato sintetizzato con il d.lgs. n. 81/2008, come modificato con il d.lgs. n. 106/2009. L'art. 9, comma quarto, lett. d-*bis*), prevede che l'Istituto può erogare, presso le proprie strutture, oltre alle prime cure, anche prestazioni di assistenza sanitaria riabilitativa non ospedaliera, previo accordo quadro approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. L'art. 11, quinto comma *bis*, prevede, inoltre, che, al fine di garantire il diritto degli infortunati e tecnopatici a tutte le cure necessarie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, e successive modificazioni, l'Inail può provvedere utilizzando servizi pubblici e privati, d'intesa con le regioni interessate.

In forza delle disposizioni sopra richiamate, l'Istituto, per un verso, eroga presso proprie strutture e con oneri a proprio carico, le prime cure e prestazioni riabilitative e, per altro verso, garantisce, anche in forma indiretta, il diritto degli infortunati sul lavoro e dei tecnopatici alle prestazioni integrative dei Livelli Essenziali di Assistenza, che siano necessarie per il recupero dell'integrità psicofisica e per il reinserimento socio-lavorativo. In attuazione dell'accordo quadro, approvato nel febbraio 2012, sono stati stipulati protocolli di intesa con le Regioni e accordi attuativi.

Sono stati così realizzati i presupposti per un efficace raccordo sinergico tra le competenze del Servizio Sanitario e quelle primarie, ma concorrenti, dell'Inail; raccordo indispensabile per garantire l'effettività della tutela sanitaria privilegiata che la legge, in attuazione di principi costituzionali, accorda agli infortunati sul lavoro e ai tecnopatici.

3.3 *Provvedimenti legislativi che hanno integrato il T.U. In particolare il decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38*

3.3.1 *L'oggetto della tutela*

Il più significativo intervento del legislatore di integrazione del T.U. e conseguente modifica dell'assetto della tutela antinfortunistica è costituito dal decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38.

In particolare l'art. 13 del citato d.lgs., introducendo l'indennizzabilità del danno biologico, ha sostituito la menomazione dell'integrità psicofisica alla riduzione dell'attitudine al lavoro quale fondamentale parametro di valutazione del danno causato dagli infortuni sul lavoro e dalle malattie professionali.

In termini generali, appare evidente la portata dell'innovazione: il soggetto tutelato è considerato non più nella sola dimensione di homo faber, ma in quella complessiva dell'essere umano portatore di diritti della personalità costituzionalmente garantiti.

Più nel dettaglio, gli effetti della citata novella legislativa hanno imposto una nuova lettura anche di disposizioni non direttamente modificate dall'art. 13 del d.lgs. n. 38/2000. Basti pensare all'art. 86 del T.U., ai sensi del quale l'Inail è tenuto a prestare le cure mediche e chirurgiche necessarie per il recupero della capacità lavorativa; dopo la riforma del 2000, l'articolo va letto nel senso che ai lavoratori infortunati e tecnopatici devono essere garantite tutte le prestazioni necessarie per il recupero dell'integrità psicofisica, comprensive di quelle necessarie per il reinserimento socio-lavorativo.

Le conseguenze del radicale mutamento dell'oggetto della tutela, finalizzata a garantire la salvaguardia dell'integrità psicofisica, contribuendo a prevenire gli eventi dannosi o a limitarne le conseguenze, quando verificatisi, trovano coerente declinazione negli artt. 23 e 24 del d.lgs. n. 38/2000.

Il sopra citato art. 23 ha attribuito, infatti, all'Inail, in via sperimentale, il compito di erogare finanziamenti alle imprese per programmi di adeguamento alla normativa in materia di salute e sicurezza, così integrando i compiti già assegnati all'Istituto in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

Ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, l'Inail, infatti, già poteva svolgere attività di informazione, consulenza e assistenza in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Inoltre, l'art. 10 del d.lgs. 14 agosto 1996, n. 494, e l'art. 8-bis d.lgs. n. 626/1994 affidavano all'Inail, oltre che all'Ispesl, il compito di organizzare corsi di formazione in materia di sicurezza per coordinatori per la progettazione, per coordinatori per l'esecuzione dei lavori nonché per addetti e responsabili dei servizi di prevenzione e protezione interni o esterni.

Proprio perché oggetto della tutela è l'integrità psicofisica dei lavoratori, che,

laddove pregiudicata dall'evento lesivo, deve essere, per quanto possibile, reintegrata, prima ancora che indennizzata, anche per mezzo di attività finalizzate al reinserimento socio-lavorativo, con l'art. 24 del d.lgs. n. 38/2000 è stato affidato all'Inail il compito di finanziare progetti formativi di riqualificazione professionale degli invalidi del lavoro, nonché, in tutto o in parte, progetti per l'abbattimento delle barriere architettoniche nelle piccole e medie imprese e nelle imprese agricole e artigiane che sono tenute a mantenere in servizio o che assumono invalidi del lavoro, indicando, in via sperimentale, criteri e modalità di definizione delle risorse di bilancio da destinare alla specifica attività.

Il nuovo assetto della tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali disegnato dal d.lgs. n. 38 del 2000, come sopra sinteticamente tratteggiato, è stato coerentemente e conseguentemente sviluppato e consolidato dal legislatore negli ultimi quindici anni.

Si fa riferimento, in particolare, al d.lgs. n. 81/2008, come modificato con il d.lgs. n. 106/2009.

Con i citati decreti legislativi non soltanto sono state riordinate e portate a sistema le competenze dell'Inail in materia sanitaria, come già sopra evidenziato, ma sono state anche ampliate le competenze dell'Istituto in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e sono stati resi strutturali i compiti attribuiti in via sperimentale dall'art. 23 del d.lgs. n. 38 del 2000.

All'Istituto è attualmente attribuita la competenza di:

- fornire consulenza alle aziende, in particolare alle medie, piccole e micro imprese;
- progettare ed erogare percorsi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare per quanto riguarda i responsabili e gli addetti ai servizi di prevenzione e protezione;
- promuovere e divulgare la cultura della salute e della sicurezza del lavoro nei percorsi formativi scolastici, universitari e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa stipula di apposite convenzioni con le istituzioni interessate;
- partecipare, con funzioni consultive, al Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza del lavoro ed alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza del lavoro;
- elaborare, raccogliere e diffondere le buone prassi;
- predisporre le linee guida per l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza;
- contribuire al Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro;
- svolgere, anche mediante convenzioni, attività di informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in particolare nei confronti delle imprese artigiane, delle impre-

se agricole e delle piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro;

- finanziare progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro rivolti in particolare alle piccole, medie e micro imprese e progetti volti a sperimentare soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale ispirati ai principi di responsabilità sociale delle imprese;
- svolgere, anche mediante convenzioni, attività di informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in particolare nei confronti delle imprese artigiane, delle imprese agricole e delle piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro.

Nello stesso solco si inserisce l'art. 7 del d.l. del 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, che ha disposto la soppressione dell'Ispesl ed il trasferimento all'Inail delle sue funzioni. In questo caso non si è trattato di un accorpamento per fini meramente organizzatori (come ad esempio accaduto per l'accorpamento di Inpdap con Inps), ma di una vera integrazione di funzioni sinergicamente orientate verso lo stesso obiettivo. Questo si può dire, in particolare, per quanto riguarda la prevenzione.

Basti pensare al contributo che può derivare dalla ricerca nell'elaborazione di buone prassi e regole tecniche o nella progettazione di efficaci percorsi di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro o, ancora, nell'orientare i finanziamenti alle imprese verso progetti che abbiano concreta incidenza positiva sulla sicurezza sul lavoro.

Queste competenze vanno ad aggiungersi a quelle che già erano assegnate all'Inail.

Ai sensi della legge 10 maggio 1982, n. 251 e del d.p.r. 18 luglio 1984, n.782, infatti, all'Inail era assegnato, tra gli altri, il compito di svolgere anche attività di studio in materia protesica.

L'Istituto, attualmente, oltre ad avere in corso ricerche in materia protesica, in collaborazione con prestigiose istituzioni scientifiche, quali l'Istituto Italiano di Tecnologia, la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e il Campus Biomedico di Roma, è impegnato in un vasto programma di ricerca che abbraccia molteplici aspetti della salute e sicurezza sul lavoro.

Per quanto riguarda l'attività protesica, si segnala la lettura evolutiva delle disposizioni regolanti la materia, coerente con la profonda innovazione introdotta dall'art. 13 del d.lgs. n. 38 del 2000, che ha costituito il filo conduttore delle disposizioni adottate al riguardo dall'Inail.

L'interpretazione ed applicazione delle disposizioni regolanti l'attività protesica (nonché quella di reinserimento socio-lavorativo dei disabili da lavoro) adottata dall'Istituto si è costantemente adeguata non soltanto ad una lettura evolutiva dei principi costituzionali, ma anche a quelli di cui alla Convenzione delle Nazioni

Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 (ratificata e resa esecutiva dall'Italia con la legge n. 18 del 2009) - che ha fra le sue finalità principali quella della promozione della piena integrazione delle persone con disabilità - e all'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (alla quale l'art. 6 del Trattato di Lisbona ha attribuito il valore giuridico dei trattati) secondo cui *“l'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantire l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità”*.

Su queste basi, l'Istituto, con determina presidenziale n. 261 del 29 settembre 2011, ha adottato il *“Regolamento per l'erogazione agli invalidi del lavoro di dispositivi tecnici e di interventi di sostegno per il reinserimento nella vita di relazione”*.

L'impostazione data dall'Istituto all'attività di assistenza protesica, che ha portato il Centro di Vigorso di Budrio ad essere riconosciuto come un'eccellenza a livello internazionale, ha ricevuto l'autorevole avallo della Corte di Cassazione, che così si è pronunciata: *“la disciplina relativa alla fornitura degli apparecchi di protesi e degli apparecchi atti a ridurre il grado dell'inabilità degli invalidi è diversa a seconda che riguardi gli assicurati del sistema Inail (cioè gli invalidi per lavoro) ovvero la generalità degli assicurati, ai quali provvede il Servizio Sanitario Nazionale. La prima fondamentale differenza tra i due regimi è dovuta al fatto che nel sistema Inail tale disciplina viene periodicamente aggiornata e modificata in senso favorevole al lavoratore infortunato, al precipuo fine di venire incontro in modo più adeguato e completo alle esigenze degli interessati, nel rispetto degli impegni assunti dal nostro Stato in ambito comunitario e internazionale”*¹⁶.

Da ultimo, il legislatore è intervenuto con l'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che ha ampliato e reso strutturali i compiti che l'art. 24 del d.lgs. n. 38 del 2000 aveva sperimentalmente attribuito all'Inail.

Con il predetto comma 166 è stato, infatti, sancito che *“Sono attribuite all'Inail le competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, da realizzare con progetti personalizzati mirati alla conservazione del posto di lavoro o alla ricerca di nuova occupazione, con interventi formativi di riqualificazione professionale, con progetti per il superamento e per l'abbattimento delle barriere architettoniche sui luoghi di lavoro, con interventi di adeguamento e di adattamento delle postazioni di lavoro”*.

¹⁶ Cassazione civile, sez. lav., 23 luglio 2013, n. 17895.

3.3.2 *L'area soggettiva della tutela*

Se per quanto riguarda l'area oggettiva e l'assetto stesso della tutela il d.lgs. n. 38 del 2000 si caratterizza per la radicale innovazione apportata e per le conseguenze che ne sono derivate, non altrettanto può dirsi con riferimento all'area soggettiva.

Da questo punto di vista, anzi, esso rimane rigorosamente confinato nell'alveo dell'originario impianto e conferma il criterio di selettività dell'accesso alla tutela.

In tal senso non possono che essere letti gli artt. 4, 5, 6 e 7, con i quali sono stati inclusi nell'area soggettiva di tutela i lavoratori dell'area dirigenziale, quelli parasubordinati, gli sportivi professionisti e i lavoratori italiani operanti nei Paesi extracomunitari.

In taluni casi, come ad esempio per i dirigenti, non si è prodotta una reale estensione della platea dei soggetti tutelati, ma è stato soltanto recepito un effetto già determinato dalla giurisprudenza in materia di esposizione a rischio ambientale. Quel che più conta, però, è che è stata confermata la logica selettiva dell'accesso alla tutela, fondata sull'elencazione di attività e soggetti protetti, come dimostrato dal ripetuto richiamo degli artt. 1 e 4 del T.U.

Da questo punto di vista, il d.lgs. n. 38 del 2000 costituisce una occasione mancata per sanare l'evidente contraddizione determinata dal venir meno dell'originario sillogismo fondante del sistema di tutela ancorato al rischio professionale predeterminato.

Questo ancoraggio, infatti, sia pur mitigato dalle pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione citate in premessa, con le quali è stato affermato il carattere non tassativo ma esemplificativo, quindi suscettibile di interpretazione analogica, delle elencazioni di cui agli artt. 1 e 4 del T.U., viene ribadito con il d.lgs. n. 38 del 2000 ai fini della delimitazione dell'area soggettiva di tutela, mentre era stato già abbandonato dalla giurisprudenza ai fini della individuazione degli eventi tutelati.

Allo stato attuale, pertanto, una volta che il soggetto sia tutelato, la tutela stessa si estende a qualunque evento dannoso che sia causato dal lavoro, inteso nella sua più ampia accezione, comprensiva delle attività prodromiche e strumentali, e senza che abbia rilievo la riferibilità o meno al rischio specifico in ragione del quale il lavoratore è ammesso alla tutela.

L'enunciazione di un principio generale di univoca applicazione, secondo cui sono tutelabili tutti gli infortuni connessi a finalità ed esigenze lavorative, con la sola eccezione di quelli determinati dall'esposizione ad un rischio elettivo, ha segnato, come già evidenziato, il definitivo venir meno dello stretto rapporto tra rischio protetto ed evento indennizzato, rendendo contraddittorio il permanere di limitazioni all'accesso alla tutela, in considerazione di una maggiore o minore pericolosità - valutata *ex ante* - delle diverse lavorazioni.

È, quindi, venuta meno, ad avviso di chi scrive, la coerenza interna del sistema,

giacché, mentre con riferimento al contenuto sostanziale della tutela, esso prescinde ormai del tutto dal rischio specifico dell'attività che ha determinato l'obbligo assicurativo, garantendo una protezione pressoché generale per tutti gli eventi lesivi di origine lavorativa, invece, con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, continua a subordinare l'accesso alla garanzia privilegiata ad una valutazione legale tipica di pericolosità del lavoro svolto.

Per queste ragioni si sono espresse in premessa perplessità in ordine alla conformità a Costituzione dell'attuale assetto della tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Si intende dire, cioè, che mentre l'originario sillogismo fondante del sistema, secondo il quale erano tutelabili soltanto i lavoratori esposti agli specifici rischi preventivamente individuati dal legislatore ed erano indennizzati soltanto gli eventi lesivi causati da quegli specifici rischi, pur costituendo limitata attuazione del precetto costituzionale, non determinava patenti disparità di trattamento, stante la diversità della situazione lavorativa generatrice del danno che caratterizzava i lavoratori tutelati rispetto a quelli esclusi dalla tutela, altrettanto non può dirsi nell'attuale assetto.

Basti pensare all'infortunio verificatosi in danno di due lavoratori in occasione di atti di locomozione all'interno dell'ambiente di lavoro: in presenza del medesimo rischio e del medesimo danno causato da quel rischio, un lavoratore sarebbe tutelato, in quanto esposto a rischio elettrico - che nessuna efficienza causale riveste in relazione allo specifico evento lesivo - e un altro sarebbe escluso dalla tutela perché non utilizza apparecchiature elettriche.

Per quanto ovvio, non appare, tuttavia, superfluo precisare che quanto fin qui detto, con riguardo ai criteri di individuazione dei soggetti tutelati, non può, e non deve, essere traslato anche nell'ambito dei criteri di ripartizione degli oneri contributivi.

Si è già detto in premessa che la scelta del legislatore di garantire la tutela essenzialmente per mezzo della contribuzione dei datori di lavoro è espressione del potere impositivo dello Stato, che ha ritenuto di farne gravare gli oneri sui diretti ed immediati beneficiari dell'attività lavorativa, invece che sulla fiscalità generale.

Corollario necessario di tale scelta, del tutto coerente con i principi di ragionevolezza e razionalità, è la ripartizione dell'onere complessivo tra i datori di lavoro sulla base della valutazione della rischiosità delle diverse lavorazioni. Anche per questo aspetto, infatti, risponde a criteri di ragionevolezza una disciplina che ponga a carico del datore di lavoro, che beneficia dei risultati dell'attività, un onere contributivo che sia commisurato non soltanto alla massa retributiva erogata, ma anche alla rischiosità dell'attività intrapresa, sia pure con la mitigazione di carattere solidaristico, coerente con le caratteristiche proprie dello specifico sistema di tutela sociale, costituita dai limiti minimo e massimo di incidenza del rischio.

D'altro canto, l'incidenza della rischiosità della lavorazione sulla determinazione dell'onere contributivo costituisce un fattore di non secondaria rilevanza nell'incentivare il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro.

4. Conclusioni

In conclusione, si ritiene di poter affermare che si rivela oggi riduttivo un riferimento esclusivo all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, dal momento che le funzioni attualmente attribuite all'Inail, quale ente strumentale dello Stato, istituito per la gestione della tutela privilegiata di cui all'art. 38, comma secondo, della Costituzione, si configurano come un ben più articolato e complesso sistema di protezione sociale contro i rischi del lavoro.

Nel contesto di questo sistema tutte le funzioni sono indissolubilmente connesse e sono sinergicamente orientate al perseguimento di obiettivi strategici di interesse generale: innanzi tutto contribuire ad evitare il verificarsi di eventi lesivi; in secondo luogo eliminare o, quanto meno, ridurre i danni causati dagli eventi lesivi comunque verificatisi; in terzo luogo garantire il sostegno economico necessario in relazione al danno alla persona comunque residuo.

La scala di priorità sopra sintetizzata rappresenta una situazione ideale alla quale tendere, nella consapevolezza che, allo stato attuale, le risorse finanziarie sono, per la maggior parte, assorbite dall'erogazione di prestazioni economiche di carattere indennitario.

Il progressivo avvicinamento all'obiettivo di drastica riduzione degli eventi lesivi si traduce, innanzi tutto, in riduzione di costi umani, ma anche in contenimento dei costi della tutela e, quindi, in alleggerimento degli oneri a carico delle imprese, con conseguente recupero di competitività.

Per altro verso, appare ineludibile ed improcrastinabile un intervento del legislatore che detti nuovi e coerenti principi generali per la definizione dell'area soggettiva di applicazione della tutela. Istituti quali l'equo indennizzo e la causa di servizio possono anche essere considerati, per i soggetti esclusi dalla tutela Inail, equipollenti alle prestazioni economiche, di natura indennitaria, erogate dall'Istituto. Ciò, però, non elide l'irragionevolezza di talune esclusioni ed il pregiudizio che deriva dal non poter fruire della ben più ampia tutela Inail, che va dalle prestazioni sanitarie riabilitative all'assistenza ai disabili e a quella protesica e alle prestazioni necessarie per il reinserimento socio-lavorativo.

RIASSUNTO

Viene ripercorso il processo evolutivo che ha riguardato il Testo unico nei cinquant'anni decorsi dalla sua entrata in vigore.

Dopo aver evidenziato interventi che hanno determinato l'ampliamento dei soggetti tutelati e degli eventi indennizzabili, viene focalizzata l'attenzione sul fondamentale passaggio costituito dall'introduzione dell'indennizzo del danno biologico che ha spostato il parametro della tutela dalla capacità lavorativa all'integrità psicofisica, sottolineando quindi che il lavoratore non è più visto soltanto come forza lavoro, ma come persona nella sua completezza e complessità.

Viene quindi prospettata una visione organica di tutto quanto è conseguito a questa "rivoluzione copernicana" in termini di ampliamento della tutela in ambito di prestazioni sanitarie, prevenzione, reinserimento socio lavorativo.

Sono poste in evidenza le opportunità colte dal legislatore e dalla giurisprudenza nel contesto del processo evolutivo, ma anche sottolineate le criticità, prima fra tutte la mancata enunciazione di un principio generale di tutela di tutti i lavoratori con il superamento dei criteri di selettività che ormai appaiono in patente contrasto con i principi costituzionali.

SUMMARY

The evolutionary process of the Consolidated Law on safety at workplace over fifty years from the date of its entry into force has been retraced.

After showing the interventions that led to an extension of protected people and events eligible for compensation, the attention is focused on the introduction of the economic benefit for biological damage that shifted the parameter of worker protection from the ability to work to the physical and psychological integrity, thus emphasizing that the worker is no longer seen only as labor force, but as a person in its entirety and complexity.

Therefore, it is proposed an organic vision of all the consequences of this "Copernican revolution" in terms of extension of worker protection in the field of medical services, prevention, reintegration to social life and work.

The opportunities taken by the legislator and the legislation in the context of the evolutionary process are underlined as well as the critical issues, first of all the lack of enunciation of a general principle of protection of all workers overtaking the criteria of selectivity, which seem in clear contrast to the constitutional principles.