



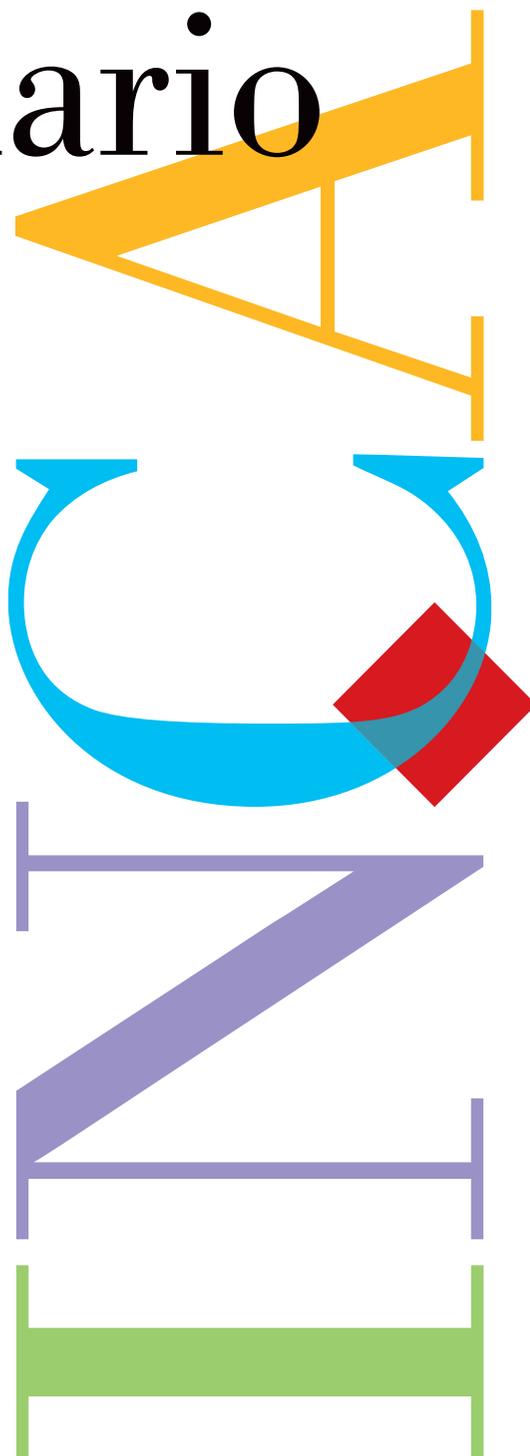
otiziario

NotiziarioINCAonline
N.7 / 2013

- Pensioni**
- Infortuni**
- Malattie professionali**
- Disabilità**
- Immigrazione**
- Diritti e tutele nel mondo**



il Patronato della CGIL





Notiziario INCA online

Rivista Mensile | Inca Cgil

LA RIVISTA TELEMATICA È REGISTRATA PRESSO
IL TRIBUNALE CIVILE DI ROMA - SEZIONE PER LA STAMPA
E L'INFORMAZIONE - AL N. 176/2012 IN DATA 11/6/2012

DIRETTORE RESPONSABILE

Lisa Bartoli

REDAZIONE

Sonia Cappelli

EDITORE E PROPRIETARIO

Ediesse srl

Viale di Porta Tiburtina 36

00185 Roma

Tel. (06) 44870283/260

Fax (06) 44870335

www.ediesseonline.it

AMMINISTRAZIONE

Via Nizza 59 - Roma

Tel./Fax (06) 8552208

Progetto grafico: Antonella Lupi

© EDIESSE SRL

Immagini tratte dal volume

Cgil. Le raccolte d'arte, 2005

CHIUSO IN REDAZIONE

SETTEMBRE 2013

Sommario

Pensioni

- I danni della riforma Monti-Fornero** 5
Il contenzioso legale possibile
■ di Rita Cavaterra, Alessandro Del Fattore, Luigina De Santis, Giuliano Ferranti

Infortuni

- Infortuni da sforzo: profili medico-legali** 27
■ di Marco Bottazzi

Malattie professionali

- Modena - I rischi per le lavoratrici addette alla «scelta manuale» delle piastrelle** 41
■ di Silvana Barilli e Anna Maria Righi
- Pronto? È in linea un possibile cancerogeno...** 47
Classificazione Iarc dei campi elettromagnetici Rf
■ di Marco Bottazzi

Disabilità

- Il valore della diversità** 51
La condanna dell'Europa all'Italia
■ di Roberto Scipioni

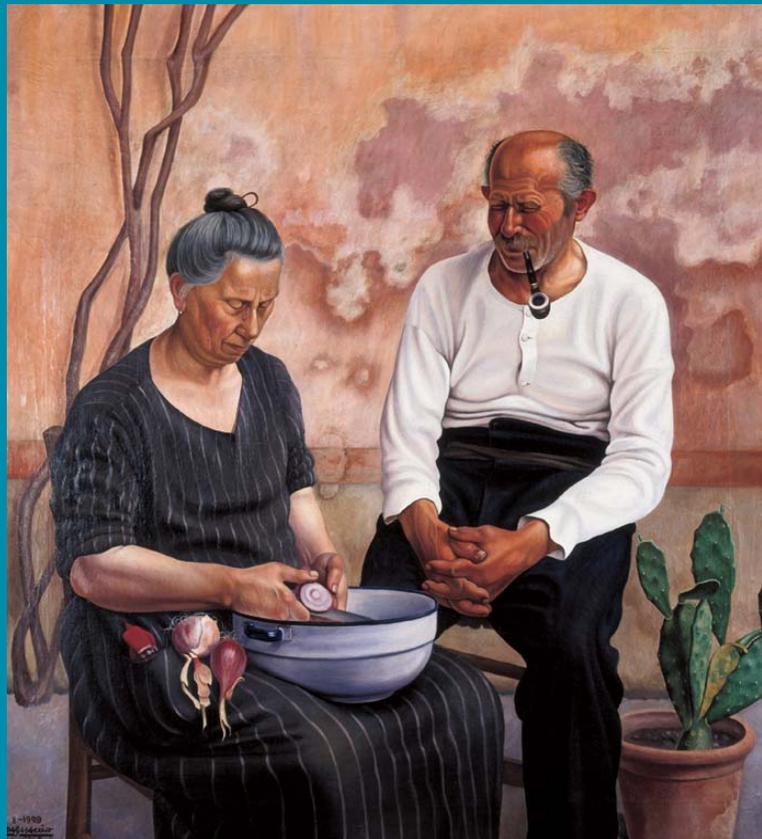
Immigrazione

- Percorsi chiari per una nuova cittadinanza** 55
■ di Cecile Kyenge

Diritti e tutele nel mondo

- La tutela di Inca in Europa** 61
Tre progetti per facilitare la conoscenza e la tutela delle persone migranti nel vecchio continente
■ di Andrea Malpassi

Pensioni



Cagnaccio di San Pietro (Natalino Bentivoglio Scarpa), Lacrime della cipolla, 1929

Pensioni: i danni della riforma Monti-Fornero

Il contezioso legale possibile

■ di Rita Cavaterra*, Alessandro Del Fattore*,
Luigina De Santis**, Giuliano Ferranti**

Di deroga in deroga, la legge n. 214/2011 mostra le crepe di un provvedimento che, approvato in tutta fretta senza neppure il confronto con le parti sociali, mostra tutta la sua iniquità sociale. Il governo è in affanno a trovare le risorse per salvaguardare i diritti di tutti coloro che sono rimasti senza alcun reddito, né da lavoro né da pensione. Ad oggi il bilancio è di tre decreti per salvaguardare per lo più una parte di esodati, per un totale di 130.130 lavoratori. Ciononostante, la partita sulle pensioni non si è ancora conclusa. A giugno, prima dell'approvazione del quarto decreto di salvaguardati del 31 agosto da parte del consiglio dei ministri, che interessa 6.500 lavoratori con un rapporto di lavoro «risolto unilateralmente, la Cgil e l'Inca in una nota congiunta spiegano perché sono ancora molte le incognite da risolvere. La nota congiunta Cgil Inca è stata aggiornata con l'inserimento, nelle note di chiusura, di alcuni chiarimenti forniti dall'Inps per l'applicazione della terza

salvaguardia degli ulteriori 10.130 lavoratori (D.m. 22.04.2013) con il messaggio n. 12.577 del 2 agosto 2013 e dell'ulteriore (quarta) salvaguardia introdotta dal decreto legge n. 102 del 31/8/2013.

▼ Premessa

L'articolo 24 del decreto legge 201/2011, convertito con modificazioni in legge 214/2011, ha ridefinito in modo strutturale l'assetto pensionistico sostituendo le pensioni di vecchiaia, di vecchiaia anticipata e di anzianità con la pensione di vecchiaia e con la pensione anticipata. Di fatto sono state abolite le pensioni di anzianità con le quote, sono stati aumentati notevolmente i requisiti contributivi per conseguire la pensione anticipata a prescindere dall'età e sono stati incrementati i requisiti anagrafici per conseguire la pensione di vecchiaia, in particolar modo per le lavoratrici del settore privato.

* Dipartimento Welfare e nuovi diritti Cgil

** Area previdenza e assistenza Inca

Il legislatore senza prevedere alcuna gradualità, ha deciso di innalzare bruscamente i requisiti per la generalità dei lavoratori e mantenere, solo per alcune specifiche categorie di lavoratori (definite categorie più deboli) e nei limiti di predeterminate risorse, la possibilità di accedere a pensione sulla base dei previdenti requisiti, anche se perfezionati dopo il 31.12.2011.

Per effetto del repentino incremento dei requisiti e per l'assenza della previsione di un periodo transitorio il diritto a pensione è stato differito, in molti casi, anche di 5/6 e più anni rispetto alla precedente normativa. A causa delle risorse finanziarie limitate e dell'esclusione dalle norme derogatorie di diverse categorie particolarmente deboli quali ad esempio i disoccupati di lungo periodo, i licenziati con provvedimento unilaterale e senza ammortizzatori sociali, i dimissionari per giusta causa, molti lavoratori si trovano già e tanti altri si verranno a trovare in situazioni estremamente drammatiche: senza stipendio, senza ammortizzatori e senza pensione per diversi anni. Inoltre, a causa di alcune interpretazioni restrittive date dall'Inps (anche a seguito di specifiche indicazioni del <) tante lavoratrici e lavoratori potrebbero ritardare o addirittura non conseguire il diritto a pensione.

Il Dipartimento Welfare della Cgil e l'Area Previdenza dell'Inca nazionale, nel tentativo di trovare una soluzione, sul versante del contenzioso, per le lavoratrici ed i lavoratori che si trovano in situazioni estremamente critiche, hanno esaminato con i consulenti legali del Patronato e della Confederazione gli aspetti maggiormente problemati-

ci derivanti dall'applicazione della legge 214/2011 con l'obiettivo di elaborare un documento comune, da mettere a disposizione dell'organizzazione a tutti i livelli, con le varie indicazioni di contenzioso da proporre, in alcuni casi, sotto il profilo interpretativo, in altri, per eccesso di delega ed in altri ancora sotto il profilo della legittimità costituzionale.

La gestione del contenzioso, di competenza Inca, deve essere comunque basata sulla prudenza, sia per evitare di esporre i lavoratori ad una possibile condanna alle spese, che per favorire gli esiti positivi delle problematiche individuate.

Suggeriamo, pertanto, di effettuare una attenta e prudente selezione delle casistiche che meglio si prestano ad evidenziare l'assurda drammaticità degli effetti negativi prodotti dalle nuove disposizioni di legge sui lavoratori.

Inoltre, anche in considerazione delle ricadute che gli esiti del contenzioso possono avere sulla trattazione di analoghe situazioni riteniamo opportuno che il contenzioso sui temi elencati nella presente circolare venga sviluppato d'intesa con i consulenti legali dell'Inca e della Cgil nazionali. Ovviamente, la gestione della domanda iniziale, del ricorso amministrativo e dell'eventuale ricorso giudiziale è di competenza esclusiva dell'Inca, il Patronato della Cgil. Per questo vi invitiamo sin dalla proposizione del ricorso in primo grado a prendere contatto con l'area previdenza dell'Inca nazionale.

Con la presente nota affrontiamo i temi di contenzioso individuati ed approfonditi, in-

sieme ai consulenti legali Cgil e Inca, suddivisi per tipologia: questioni di carattere interpretativo, eccesso di delega, questioni di costituzionalità.

▼ **Indice dei temi di contenzioso**

■ **1. Interpretazioni restrittive da parte dell'Inps e del Ministero**

1.1 Autorizzati alla prosecuzione volontaria prima del 20.7.2007 (art. 1, c. 8, della legge 243/2004, modificata dalla legge 247/2007)

1.2 Pensione di anzianità in regime sperimentale per le lavoratrici (art. 1, c. 9 della legge 243/2004)

1.3 Lavoratrici e lavoratori dipendenti che maturano, entro il 31.12.2012, i requisiti in vigore al 6.12.2011 (art. 24, c. 15-bis, legge 214/2011)

1.4 Extracomunitari rimpatriati

1.5 Requisito contributivo per l'accesso alla pensione anticipata (art. 24, c. 10 della legge 214/2011)

1.6 Dipendenti delle autonomie locali in esonero dal servizio sulla base di leggi regionali.

■ **2. Eccesso di delega del decreto ministeriale del 1° giugno 2012, di attuazione dell'art. 24 della legge 214/2011**

2.1 Lavoratori in mobilità ordinaria e lunga: vincolo della cessazione entro il 4.12.2011

2.2 Autorizzati alla prosecuzione volontaria: previsione delle ulteriori condizioni di decorrenza della pensione, di non ripresa di alcuna attività lavorativa, del contributo volontario accreditato al 6.12.2011

2.3 Cessati sulla base di accordo all'esodo individuale o collettivo: ulteriore condizione di nessuna rioccupazione successiva alla cessazione.

■ **3. Questioni di costituzionalità**

3.1 Esclusione di alcune categorie di lavoratori deboli dai potenziali beneficiari delle norme derogatorie

3.2 Riduzione dell'importo della pensione retributiva liquidata ad età inferiore a 62 anni a categorie di lavoratori con speranza di vita ridotta

3.3 Inclusione nel numero dei potenziali beneficiari della salvaguardia dei lavoratori collocati in mobilità lunga sulla base di precedenti norme derogatorie

3.4 Adeguamento dei requisiti per il diritto a pensione per i soggetti collocati in mobilità o cessati sulla base di accordi di mobilità o all'esodo individuale o collettivo antecedentemente all'entrata in vigore della legge che ha introdotto l'adeguamento dei requisiti in relazione all'incremento della speranza di vita

3.5 Mancata previsione di un innalzamento graduale dei requisiti anagrafici e contributivi per la pensione di vecchiaia e di anzianità per le lavoratrici ed i lavoratori prossimi a pensione.

■ **1. Interpretazioni restrittive da parte dell'Inps e del Ministero**

Premessa

Alcune disposizioni di legge, come il decreto legislativo 503/1992, che ha aumentato il requisito contributivo da 15 a 20 anni per maturare il diritto a pensione di vec-

chiaia e la legge 243/2004, modificata dalla legge n. 247/2007, che ha aumentato i requisiti di età anagrafica e di anzianità contributiva per l'accesso alla pensione di anzianità, hanno previsto per alcune specifiche categorie di lavoratori ed a determinate condizioni la possibilità di conseguire la pensione di vecchiaia o di anzianità sulla base dei requisiti vigenti prima della loro entrata in vigore.

Tali deroghe, non essendo mai state abrogate espressamente, hanno continuato ad esplicare la loro efficacia anche dopo ulteriori modifiche in ambito pensionistico apportate da successivi interventi legislativi.

L'Inps con circolare n. 35/2012 (dietro parere espresso dal Ministero del Lavoro) aveva ritenuto tacitamente abrogato anche l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 503/1992, che prevede il mantenimento, per i lavoratori che si trovano in determinate condizioni, del requisito contributivo di 15 anni per maturare il diritto alla pensione di vecchiaia. Anche a seguito di nostre insistenti pressioni, il Ministero del Lavoro è stato costretto a cambiare la sua posizione, di conseguenza l'Inps, con circolare del 1° febbraio 2013 n. 16, commentata con nota della Cgil del 4.2.2013 e circolare Inca n. 16 del 6.2.2013, ha chiarito che, dopo gli approfondimenti effettuati di concerto con i Ministeri vigilanti, le disposizioni di cui all'art. 2, comma 3, del D.lgs. 503/1992 continuano ad operare, in quanto non espressamente abrogate dall'art. 24 della legge 214/2011, anche dopo il 2011. Altre norme derogatorie, invece, dopo l'entrata in vigore della legge 214 sono state

considerate tacitamente abrogate, a nostro avviso senza valide motivazioni.

1.1 Autorizzati alla prosecuzione volontaria prima del 20.7.2007 (articolo 1, c. 8, della legge 243/2004, modificata dalla legge 247/2007)

L'art. 1, comma 8, della legge 243 del 2004, come modificato dall'art. 1, della legge 247/2007, ha previsto, per i lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria antecedentemente al 20 luglio 2007, la possibilità di continuare a conseguire la pensione di anzianità sulla base delle disposizioni previste dalla previgente normativa.

Per effetto di tale disposizione, fino all'entrata in vigore della legge 214/2011 detti lavoratori, dipendenti ed autonomi, continuavano a conseguire il diritto a pensione di anzianità con 35 anni di anzianità contributiva e con almeno 57 anni di età, se dipendenti, o 58 anni se autonomi.

Il comma 14 dell'art. 24 della legge 214/2011 ha poi previsto per gli autorizzati alla prosecuzione volontaria antecedentemente alla data del 4 dicembre 2011 la possibilità di continuare ad andare in pensione sulla base dei requisiti vigenti al 6.12.2011.

Mentre la deroga contenuta nella legge 243/2004 poneva come unica condizione la sola data di autorizzazione (prima del 20.7.2007), l'ultima disposizione, invece, condiziona il diritto a predeterminate risorse finanziarie e ad un limite numerico, fissato poi dal previsto decreto ministeriale di attuazione (Dm del 1° giugno 2012) in 10.250 unità.

L'art. 24, comma 14, legge 214/2011, come interpretato dall'Inps e dal Ministero del Lavoro, condiziona il diritto alla pensione di anzianità per i soggetti ammessi alla prosecuzione volontaria prima del 20.7.2007, alla maturazione dei requisiti richiesti (57 anni di età e 35 di contribuzione per i lavoratori subordinati; 58 anni di età e 35 di contribuzione per i lavoratori autonomi) entro il 31.12.2011.

Abbiamo posto ai consulenti legali il quesito, se i soggetti destinatari dell'art. 1, comma 8, della legge 243/2004, nel testo risultante dalle modifiche introdotte con la legge 247/2007, abbiano perfezionato un diritto soggettivo perfetto ad accedere al trattamento di anzianità, ovvero se questo diritto possa essere limitato e condizionato da una norma successiva.

A loro avviso, con l'art. 1, comma 8, della legge 243 del 2004, il legislatore – nel contesto di una legge che ha aggravato i requisiti di accesso alla pensione di anzianità – ha ritenuto di eccettuarvi una categoria di soggetti: quelli ammessi alla prosecuzione volontaria in data anteriore all'entrata in vigore della legge. In tal modo il legislatore ha configurato una duplice disciplina.

La persistenza della precedente disciplina nei confronti dei proscrittori volontari aveva una validissima giustificazione: garantire a lavoratori non più soggetti all'assicurazione obbligatoria, ed onerati dal peso della contribuzione volontaria, l'invarianza delle condizioni di accesso alla pensione di anzianità vigenti all'atto dell'ammissione alla prosecuzione volontaria, in difetto di che, sarebbe stato reso incerto il raggiungimen-

to dell'obiettivo in vista del quale veniva utilizzato lo strumento della contribuzione volontaria.

La legge 214/2011 ha introdotto una nuova salvaguardia per i proscrittori volontari autorizzati entro il 4 dicembre 2011 senza pregiudicare i diritti maturati dai proscrittori volontari autorizzati entro il 20 luglio 2007 già derogati dalla legge 247/2007.

La deroga di cui alla legge 247/2007 è rivolta esclusivamente alla maturazione del diritto all'accesso al pensionamento di anzianità con 35 anni di contributi e 57/58 anni di età anagrafica, mentre la deroga prevista dalla legge 214/2011 riguarda sia il pensionamento di anzianità (con la quota e con i 40 anni) che quello di vecchiaia. Ciò dimostra che si tratta di una nuova salvaguardia.

In caso contrario, il «patto» intercorso tra lo Stato-legislatore e questi assicurati (autorizzati alla prosecuzione volontaria dei contributi entro il 20 luglio 2007) verrebbe violato per effetto della norma sopravvenuta che ha introdotto un'ulteriore condizione, non presente nella norma originaria, in forza della quale le preesistenti condizioni di accesso alla pensione di anzianità restano ferme solo per coloro che maturino il diritto a pensione entro il 31 dicembre 2011.

Con questa restrizione, il legislatore verrebbe meno all'affidamento che aveva dato con la disposizione precedente, vanificando le legittime previsioni di chi, avvalendosi di questa assicurazione, si era accollato un gravoso onere in attesa di perfezionare i requisiti di contribuzione precedentemente richiesti.

La questione di costituzionalità presenterebbe consistenti probabilità di accoglimento, in quanto il legislatore, con l'art. 1, comma 8, aveva definito un «percorso» differenziato per i soggetti già ammessi alla prosecuzione volontaria, al termine del quale il diritto a pensione era stato garantito, all'unica condizione che si fossero raggiunti l'età e l'anzianità contributiva previdente, indipendente dal momento di perfezionamento.

Inoltre, a nostro avviso, ai trattamenti pensionistici di anzianità liquidati in favore degli autorizzati alla prosecuzione volontaria prima del 20 luglio 2007 non deve essere applicato il regime delle decorrenze a scorrimento introdotto dall'art. 12, comma 2, del decreto legge 78/2010, convertito con modificazioni in legge 122/2010. Tale ultima disposizione di legge, infatti, ha introdotto il nuovo regime delle decorrenze per i soggetti che conseguono il diritto a pensione sulla base dell'art. 1, comma 6, della legge 243/2004.

Come si ricorderà, l'Inps nella circolare n. 126/2010, aveva precisato che sono esclusi dall'applicazione della nuova disciplina coloro che accedono al trattamento pensionistico di anzianità sulla base di una disciplina diversa da quella prevista dall'art. 1, comma 6, della legge 243/2004. Solo successivamente e dopo l'intervento del Ministero del Lavoro, l'Istituto, con circolare n. 53/2011, ha rettificato la precedente posizione, precisando che il differimento della decorrenza di 12 o 18 mesi si applica a tutte le pensioni di anzianità comprese, quindi, quelle liquidate in favore dei beneficiari

della deroga di cui all'art. 1, comma 8 della legge n. 243/2004.

1.2 Regime sperimentale per le lavoratrici (art. 1, comma 9 della legge 243/2004)

L'art. 24, comma 14, della legge 214/2011 ha espressamente mantenuto in vigore le disposizioni, in materia di requisiti di accesso e di regime delle decorrenze previste, per le lavoratrici, dall'art. 1, comma 9, della legge 243/2004. Pertanto le lavoratrici continuano a maturare il diritto a pensione di anzianità, anche dopo il 31.12.2011, con 35 anni di contributi e 57 anni di età se dipendenti, 58 anni se autonome, optando per il calcolo contributivo. Tale possibilità è prevista in via sperimentale fino al 31.12.2015. Secondo l'Inps alle pensioni di anzianità in regime sperimentale di cui all'art. 1, comma 9, della legge 243/2004 si applica il regime delle decorrenze mobili o a scorrimento ed il requisito anagrafico di 57 o 58 anni è soggetto all'adeguamento alla speranza di vita. Inoltre la sperimentazione termina il 31 dicembre 2015, decorrenza compresa.

Con le interpretazioni fornite dall'Inps (dietro esplicito parere del Ministero del Lavoro) il periodo sperimentale viene ridotto notevolmente; infatti, per effetto dell'applicazione della finestra mobile e della speranza di vita, la possibilità di optare per tale tipologia di pensionamento è limitata alle lavoratrici dipendenti che maturano i requisiti di 35 anni di contribuzione e 57 anni e 3 mesi di età entro il 30.11.2014 (nate entro il 31.8.1957) e alle lavoratrici autonome che maturano i requisiti di 35 anni di con-

tributi e 58 anni e 3 mesi di età entro il 31.05.2014 (nate entro il 28.02.1956).

L'interpretazione restrittiva dell'Inps che impedisce l'opzione a tante lavoratrici disposte a rinunciare ad una quota di pensione, spesso per evitare un lungo periodo senza reddito o una lunga permanenza al lavoro, appare una evidente violazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 9, della legge 243/2004, norma che aveva previsto la possibilità di optare per le lavoratrici che entro il 31.12.2015 maturavano i previdenti requisiti per la pensione di anzianità.

A nostro avviso, per tale facoltà di pensionamento:

- non trova applicazione il regime delle decorrenze mobili;
- l'età di 57 o 58 anni non va incrementata in relazione alla speranza di vita;
- l'anno 2015 va considerato come ultimo anno di maturazione dei requisiti per il diritto e non di decorrenza della pensione.

Relativamente al primo punto valgono le considerazioni fatte nel paragrafo precedente per i proscrittori volontari: il regime delle decorrenze è stato introdotto dall'art. 12, comma 2, della legge 122/2010 solo per i soggetti che conseguono il diritto a pensione sulla base dell'art. 1, comma 6, della legge 243/2004.

L'incremento del requisito anagrafico in relazione alla speranza di vita non deve essere applicato alla pensione di anzianità in regime sperimentale per le lavoratrici per il semplice fatto che la disposizione di legge che lo ha introdotto, l'art. 12, comma 12-bis, della legge 122/2010, nel testo modificato dall'art. 24, comma 12, lettera a), del

decreto legge 201/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011, lo ha previsto per maturare:

- i requisiti di età e i valori di somma di età anagrafica e di anzianità contributiva di cui alla tabella B allegata alla legge 243/2004, e successive modificazioni;
- i requisiti anagrafici per il conseguimento della pensione di vecchiaia;
- il requisito anagrafico per il conseguimento dell'assegno sociale;
- il requisito contributivo per il conseguimento del diritto alla pensione anticipata, indipendentemente dall'età anagrafica.

Infine, per quanto riguarda il periodo sperimentale riteniamo che la decorrenza non debba essere considerata costitutiva del diritto.

A dire il vero, con sentenza n. 18041/2007 la Corte di Cassazione ha affermato che «*In tema di pensione di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria o di forme di previdenza di essa sostitutive, la decorrenza di detta pensione in base alle regole delle "finestre" indicate dall'art. 1, c. 29, della legge 8 agosto 1995, n. 335 rappresenta elemento costitutivo dello stesso diritto a pensione, il quale, pertanto, si perfeziona soltanto nel momento in cui matura la data di decorrenza fissata dalla legge, essendo quindi irrilevante, per l'insorgenza di siffatto diritto, che l'assicurato abbia, prima del predetto momento, conseguito il prescritto requisito contributivo e presentato domanda di pensione.*»

Anche se in tema di interpretazione, delle cd «finestre» di cui all'art. 1, comma 29, della legge 335/1995 la S.C. ha affermato che la decorrenza è un elemento costitutivo

del diritto che si perfeziona nel momento della decorrenza, sembra dal testo dell'art. 12, della legge 122/2010 che si possa diversamente opinare.

Infatti il legislatore afferma espressamente l'esistenza di un «diritto all'accesso al pensionamento», diversificato rispetto al diverso diritto «alla decorrenza del trattamento pensionistico».

Anche se la norma non è del tutto chiara tuttavia vi è una diversificazione tra il diritto all'accesso al pensionamento e il diritto alla decorrenza.

1.3 Lavoratrici e lavoratori dipendenti che maturano, entro il 31.12.2012, i requisiti in vigore al 6.12.2011 (art. 24, c. 15-bis, legge 214/2011)

L'art. 24, comma 15-bis, della legge 214/2011 prevede in via eccezionale, per i lavoratori che svolgono attività di lavoro dipendente nel settore privato (quindi la norma non si applica ai lavoratori del settore pubblico e ai lavoratori autonomi e parasubordinati) la cui pensione viene liquidata dall'assicurazione generale obbligatoria o dalle forme sostitutive, la possibilità di conseguire la pensione anticipata a 64 anni di età, qualora maturino entro il 31.12.2012 il diritto a pensione di anzianità con la quota. La stessa disposizione prevede analoga possibilità di pensionamento a 64 anni di età per le lavoratrici dipendenti del settore privato che maturano entro il 2012 il requisito per la pensione di vecchiaia in vigore al 6.12.2011.

Pertanto, il lavoratore dipendente privato che entro il 31.12.2012 perfezionerà «quo-

ta 96» con almeno 35 anni di contributi e 60 anni di età potrà andare in pensione dal mese successivo al compimento del 64° anno di età, e la lavoratrice dipendente che entro il 2012 matura 20 anni di contributi e 60 anni di età potrà andare in pensione alla stessa età di 64 anni.

L'Inps ha precisato che la norma eccezionale si applica esclusivamente ai lavoratori che svolgono attività di lavoro dipendente nel settore privato alla data del 28.12.2011 (data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto), a prescindere dalla gestione dalla quale è liquidato il trattamento pensionistico.

L'interpretazione data dall'Inps consente l'accesso al pensionamento a 64 anni anche ai dipendenti privati che utilizzano, per la liquidazione della pensione, contribuzione da lavoro autonomo non congiunta. In tal caso, ovviamente, per perfezionare il diritto a pensione di anzianità, entro il 2012, si dovrà raggiungere «quota 97» con almeno 35 anni di contribuzione e 61 anni di età.

Secondo l'Inps sono destinatari della norma solo i soggetti che svolgevano attività lavorativa alla data del 28 dicembre 2011 ed il requisito anagrafico di 64 anni va adeguato alla speranza di vita: nel 2013-2015 il requisito anagrafico sarà di 64 anni e 3 mesi e nel 2016-2017 di 64 anni e 7 mesi (se sarà confermato l'aumento stimato dal 2016).

Innanzitutto non condividiamo il fatto che l'Inps escluda dall'applicazione del beneficio i lavoratori che al 28 dicembre 2011 non erano occupati alle dipendenze di privati; infatti con tale interpretazione vengo-

no esclusi dalla tutela garantita dalla norma eccezionale i disoccupati di breve e di lungo periodo, i lavoratori in mobilità, i proseguitori volontari: tutti soggetti che si trovano nelle condizioni di maggiore difficoltà.

Si ritiene che la lettura della disposizione in commento, in base alla quale i lavoratori dipendenti del settore privato potrebbero conseguire il trattamento pensionistico in età anticipata (comunque non inferiore ai 64 anni) solo se al 28 dicembre 2011 si siano trovati in attualità di lavoro vada contrastata in sede amministrativa e giudiziaria perché illegittima ed arbitraria.

Non c'è dubbio che il legislatore abbia inteso riservare il beneficio ai soli lavoratori subordinati attraverso un implicito rinvio alla fattispecie legale di cui all'art. 2094 cod. civ, sicché non possono essere ritenuti ricompresi nell'area applicativa della norma soggetti riconducibili a categorie diverse, quali i lavoratori autonomi, i collaboratori ecc.

Tuttavia, i soggetti che, con continuità, abbiano prestato lavoro subordinato con assolvimento del relativo obbligo contributivo nei confronti dell'Inps, in presenza del requisito di età e di anzianità contributiva, debbono essere ammessi al beneficio indipendentemente dalla circostanza che il loro rapporto di lavoro subordinato fosse in atto al 28 dicembre 2011.

Diversamente da quanto sostenuto dall'Inps, il testo della citata disposizione fornisce una definizione dei destinatari del beneficio senza operare alcun richiamo alla temporalità dello status di lavoratore subordinato, essendo la suddetta data indicata so-

lo quale limite cronologico entro il quale i requisiti debbono essersi verificati.

Il presupposto dell'attualità è del tutto estraneo all'ambito di applicazione della disposizione: una irrazionale restrizione dell'area applicativa tale da escludere proprio quelle situazioni di perdita involontaria del lavoro che programmaticamente la norma «in via eccezionale» intende proteggere, potrebbe dar luogo, se non correttamente interpretata, ad una – fondata – censura di illegittimità costituzionale.

Inoltre siamo dell'avviso che il requisito dell'età di 64 anni per conseguire la pensione non debba essere incrementato in relazione all'aumento della speranza di vita, in quanto i 64 anni devono essere considerati come un termine e non come un requisito anagrafico per perfezionare il diritto a pensione.

1.4 Extracomunitari rimpatriati

L'Inps sostiene che la riforma è ispirata ad un generale principio di armonizzazione e che, pertanto, anche i lavoratori extracomunitari, dal 1° gennaio 2012, conseguono il diritto a pensione di vecchiaia all'età di 66 anni, età soggetta all'adeguamento per la speranza di vita. Secondo l'Inps la nuova età pensionabile e gli adeguamenti si applicano anche per liquidare la pensione di vecchiaia contributiva ai lavoratori extracomunitari rimpatriati, in deroga ai requisiti minimi contributivi previsti dalla legislazione vigente.

Si tratta di una valutazione forzata che non tiene conto del fatto che siamo in presenza di una norma speciale, che detta la medesima età pensionabile per uomini e donne

(65 anni), determinando un diritto a pensione in base a requisiti che non sono analoghi a quelli richiesti a chi resta in Italia. Infatti, l'art. 22, comma 13, del decreto legislativo 286/1998, come sostituito dall'art. 18, comma 1, della legge 189/2002 stabilisce che in caso di rimpatrio il lavoratore extracomunitario conserva i diritti previdenziali maturati e può goderne indipendentemente dalla vigenza di un accordo di reciprocità al compimento del sessantacinquesimo anno di età, anche in deroga al requisito contributivo minimo previsto dalla legge.

L'estensione dell'aumento dell'età pensionabile per effetto della speranza di vita a chi lascia l'Italia per raggiungere il Paese di origine estende di fatto le tabelle di mortalità italiane a persone con una speranza di vita media inferiore rispetto a quella italiana per effetto delle diverse condizioni socio-economiche.

1.5 Requisito contributivo per maturare i requisiti per l'accesso alla pensione anticipata indipendentemente dall'età

Il diritto alla pensione anticipata dal 1° gennaio 2012 si matura esclusivamente sulla base dell'anzianità contributiva di 42 anni e 1 mese per gli uomini e di 41 anni e 1 mese per le donne.

Per gli anni successivi tali requisiti contributivi verranno incrementati di un mese per l'anno 2013 e di un ulteriore mese a decorrere dall'anno 2014; inoltre, saranno ulteriormente incrementati per l'adeguamento periodico relativo alla speranza di vita.

La disposizione di legge non precisa nulla

riguardo alla tipologia dell'anzianità contributiva minima richiesta per maturare il diritto alla pensione anticipata. L'Inps, invece, con la circolare 35/2012 ha precisato che per perfezionare i requisiti contributivi per i soggetti con contribuzione al 1° gennaio 1996 resta fermo il possesso di almeno 35 anni con esclusione della contribuzione figurativa per malattia e disoccupazione.

A nostro avviso la verifica dei 35 anni non deve essere più effettuata poiché era riferita alla sola pensione di anzianità, che la legge 214/2011 ha soppresso; riteniamo, pertanto, che la posizione dell'Inps che propone il trascinarsi ingiustificato ed illegittimo di una precedente normativa non più in vigore possa essere impugnata.

1.6 Dipendenti delle autonomie locali in esonero dal servizio sulla base di leggi regionali che hanno recepito l'art. 72, comma 1 della legge 133/2008

Per i dipendenti pubblici che hanno in corso, al 4.12.2011, l'istituto dell'esonero dal servizio di cui all'art. 72, comma 1, della legge 133/2008, viene prevista la possibilità di pensionamento sulla base dei previgenti requisiti anche se perfezionati dopo il 31.12.2011, nei limiti di determinate risorse stabilite dalla stessa disposizione di legge e nel limite numerico stabilito dal decreto ministeriale del 1° giugno 2012.

L'art. 72, comma 1, della legge 133/2008, prevedeva per il personale dipendente delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle Agenzie fiscali,

della Presidenza del Consiglio dei Ministri, degli Enti pubblici non economici, delle Università, delle Istituzioni ed Enti di ricerca nonché gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 165/2001, la possibilità di essere esonerato dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione della anzianità massima contributiva di 40 anni.

La previsione di cui all'art. 72 della legge 133/2008 è stata estesa, con specifiche leggi regionali, anche al personale dipendente regionale, delle aziende sanitarie e degli enti strumentali di alcune Regioni.

I dipendenti collocati in esonero dal servizio sulla base di leggi regionali si trovano nelle medesime condizioni dei dipendenti collocati in esonero dal servizio sulla base dell'art. 72 della legge 133/2008.

Tra l'altro, il Dipartimento della Funzione Pubblica, con circolare n. 2 del 8.3.2012, condivisa con il Ministero del Lavoro e con il Ministero dell'Economia, nel fornire indicazioni interpretative per un'omogenea applicazione della disciplina per gli aspetti di impatto sul rapporto di lavoro o di impiego, non aveva fatto distinzione di sorta tra i dipendenti in esonero dal servizio, ai sensi dell'art. 72 con quelli in esonero ai sensi di leggi regionali.

Infatti al punto 4) della suddetta circolare il Dipartimento della Funzione Pubblica chiarisce che con la soppressione dell'istituto dell'esonero dal servizio, di cui all'art. 72 della legge 133/2008, e con la disapplicazione delle disposizioni di leggi regionali contenenti discipline analoghe a quelle dell'istituto dell'esonero di cui alla normativa

statale, operate dall'art. 24, comma 1, lettera e) della legge 214/2011, a far data dal 28.12.2011 le norme di disciplina del rapporto continuano ad applicarsi agli esonerati già concessi prima del 4.12.2011.

Riguardo al regime di accesso al trattamento pensionistico, la circolare precisa che il previgente regime troverà applicazione anche nei confronti del personale in esonero che matura i requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2012, a condizione che l'esonero fosse in corso alla data del 4.12.2011 e che dall'esito della procedura di monitoraggio di cui al comma 15 dell'art. 24 della legge 214/2011 risulti la capienza del contingente (le modalità attuative sono state poi definite con il decreto ministeriale del 1° giugno 2012).

Infine con la predetta circolare, il Dipartimento della Funzione Pubblica precisa che l'eventuale incapienza del fondo comporterà l'applicazione del nuovo regime e, quindi, la prosecuzione del rapporto di esonero con il dipendente sino alla maturazione dei nuovi requisiti di anzianità contributiva legale.

Il Ministero del Lavoro, con nota del 28/11/2012, ha chiarito che le istanze presentate dai lavoratori beneficiari dell'istituto dell'esonero dal servizio ai sensi di leggi regionali non sono ammissibili. Secondo il Ministero i soggetti destinatari della salvaguardia sono, anche e soprattutto ai fini della copertura finanziaria, solo i dipendenti delle amministrazioni dello Stato e delle altre amministrazioni ed enti tassativamente elencati dall'art. 72, comma 1 della legge 133/2008.

A nostro avviso, invece, anche i dipendenti collocati in esonero dal servizio sulla base di analoghe leggi regionali dovrebbero rientrare tra i potenziali beneficiari della salvaguardia.

Ciò sia per quanto specificato in premessa e sia perché l'interpretazione costituzionale della norma porta a ritenere che rientrino a pieno titolo tra i beneficiari della norma di salvaguardia anche i dipendenti delle amministrazioni locali in esonero dal servizio al 4.12.2011. Una diversa interpretazione darebbe luogo, infatti, ad ingiustificate disparità di trattamento tra i dipendenti delle amministrazioni statali e i dipendenti delle autonomie locali che si trovano nelle medesime condizioni.

Il termine per la presentazione del ricorso al competente Organo di giustizia amministrativa (Tar), di 60 giorni dalla comunicazione del primo provvedimento di diniego è ormai trascorso. Può, comunque, essere tentato il ricorso giudiziale alla Corte dei conti avverso il diniego della liquidazione del trattamento pensionistico sulla base dei requisiti di accesso previdenti alla legge 214/2011.

Infatti sulla questione si sono pronunciati diversi Tar (Piemonte, Veneto, ecc.) stabilendo che gli atti con cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha denegato l'ammissione al beneficio di cui all'art. 24, comma 14, lettera e) del decreto legge 201 del 2011 involge posizioni di diritto soggettivo, per cui nel caso di dipendenti delle amministrazioni regionali, competente a giudicare è la Corte dei Conti, cui il lavoratore potrà rivolgersi per ottenere quanto negatogli.

■ 2. Eccesso di delega del decreto ministeriale del 1° giugno 2012, di attuazione dell'art. 24 della legge 214/2011

Premessa

Come detto in premessa, il legislatore ha innalzato bruscamente i requisiti per il diritto alla pensione di vecchiaia e a quella anticipata prevedendo per alcune specifiche categorie di lavoratori, definite più deboli, e nei limiti di predeterminate risorse, la possibilità di accedere a pensione sulla base dei previdenti requisiti, anche se perfezionati dopo il 31.12.2011.

Le categorie di lavoratori originariamente definite dal comma 14 dell'art. 24 della legge 214/2011 sono state poi ampliate dall'art. 6 della legge 14/2012.

Le situazioni soggettive da tutelare, individuate dalla normativa, sono situazioni variegiate nelle quali la cessazione del lavoro deriva da fatti verificatisi anteriormente all'entrata in vigore della nuova disciplina pensionistica per le quali, quindi, ricorre un'esigenza di tutela dell'affidamento, riposto dal lavoratore, sulla normativa pensionistica vigente nel momento in cui è scaturita la prospettiva della cessazione dell'attività lavorativa.

Per l'attuazione delle norme derogatorie, il comma 15 dell'art. 24 della legge 214/2011 ha poi previsto un decreto interministeriale (Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro dell'Economia) con il compito di definirne le modalità e la determinazione del numero dei soggetti interessati alla concessione del beneficio nel limite delle predeterminate risorse finanziarie.

Il decreto interministeriale 1° giugno 2012, al fine di rispettare i limiti di spesa fissati dalla disposizione di legge, ha introdotto ulteriori requisiti, non previsti dalla legge primaria, riducendo di fatto la platea degli aventi diritto.

In particolare sono stati imposti ulteriori specifici requisiti per i lavoratori in mobilità ordinaria o lunga, per gli autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione e per i lavoratori cessati sulla base di accordi di esodo entro il 31 dicembre 2011.

Il decreto interministeriale del 1° giugno 2012 sembra eccedere la delega concessagli dalla legge 214/2011 e pertanto i lavoratori esclusi dalla salvaguardia a causa dell'eccesso di delega potrebbero chiedere in sede giudiziale la sua disapplicazione.

2.1 Lavoratori in mobilità ordinaria e lunga: vincolo della cessazione entro il 4.12.2011

La legge originaria, legge 214/2011, prevede che i lavoratori in mobilità ordinaria, per poter rientrare tra i potenziali beneficiari della salvaguardia, devono essere stati collocati in mobilità sulla base di accordi stipulati entro il 4.12.2011 e devono perfezionare i previgenti requisiti per il pensionamento di anzianità o di vecchiaia nel periodo di fruizione dell'indennità di mobilità.

Il decreto ministeriale del 1° giugno 2012, nel prevedere che la cessazione dell'attività lavorativa deve essere intervenuta entro il 4.12.2011, esclude dai probabili beneficiari i lavoratori collocati in mobilità successivamente al 4.12.2011, ancorché l'accordo sia stato sottoscritto anteriormente a tale data. Il legislatore con la legge primaria ha assicu-

rato a tali lavoratori il medesimo affidamento di quello assicurato ai lavoratori cessati entro il 4 dicembre 2011.

L'attuazione del decreto interministeriale esclude arbitrariamente, per i lavoratori collocati in mobilità sulla base di accordi stipulati anteriormente al 4 dicembre 2011 ma cessati dopo tale data, la possibilità ad andare in pensione con la disciplina vigente sino al 31 dicembre 2011.

2.2 Autorizzati alla prosecuzione volontaria: previsione delle ulteriori condizioni di decorrenza della pensione, di non ripresa dell'attività lavorativa, del contributo volontario accreditato o accreditabile prima del 6.12.2011¹

Per i proscrittori volontari, la legge originaria, legge 214/2011, prevede solo che la decorrenza dell'autorizzazione deve essere antecedente alla data del 4 dicembre 2011.

Il decreto ministeriale del 1° giugno 2012,

¹ L'Inps con messaggio n. 12.577 del 2 agosto 2013, condiviso nel suo impianto generale dal Ministero del Lavoro con nota prot. 29/003146/P del 1° agosto 2013, nel fornire le prime istruzioni operative per l'applicazione della terza salvaguardia degli ulteriori 10.130 lavoratori cui al D.m. 22.04.2013 ha chiarito, relativamente alla tipologia dell'attività lavorativa svolta dopo l'autorizzazione alla prosecuzione volontaria della contribuzione ed al reddito conseguito, che possono accedere al beneficio della salvaguardia i soggetti autorizzati alla prosecuzione volontaria:

- anche se abbiano svolto qualsiasi attività lavorativa, a prescindere da qualsiasi reddito, dopo la data di autorizzazione ed entro il 4 dicembre 2011;
- anche se dopo il 4 dicembre 2011, abbiano svolto qualsiasi attività lavorativa a condizione che abbiano conseguito, successivamente a tale data, un reddito annuo lordo complessivo riferito alle richiamate attività non superiore a euro 7.500.

per gli autorizzati alla prosecuzione volontaria prevede, invece, ulteriori pesanti vincoli: aver almeno un contributo accreditato o accreditabile alla data del 4 dicembre 2011, non aver ripreso qualsiasi tipo di attività lavorativa successivamente all'autorizzazione ai versamenti volontari, la maturazione della decorrenza della pensione entro il 6 dicembre 2013, «in analogia» con quanto previsto per i lavoratori esodati.

Si tratta di criteri estremamente restrittivi che sono stati introdotti nel decreto solo per decimare la platea dei potenziali beneficiari. Per quanto riguarda «la mancata ripresa di qualsiasi attività lavorativa», secondo l'Inps la formulazione della norma lascia pochi spazi interpretativi e, pertanto, se dopo la data di decorrenza giuridica dell'autorizzazione alla prosecuzione volontaria, il soggetto ha prestato lavoro occasionale o ha percepito anche un solo vaucher, non può essere incluso tra i possibili destinatari della deroga.

Inoltre, a parere dell'Istituto, la decorrenza giuridica dell'autorizzazione alla prosecuzione volontaria nei casi di cambio di gestione o di riammissione non muta e pertanto nemmeno in tali fattispecie il soggetto può essere incluso tra i potenziali salvaguardati.

Non rientrano, quindi, tra i potenziali beneficiari nemmeno i lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria anni fa e che poi, dopo la ripresa dell'attività lavorativa anche a tempo indeterminato, hanno ripreso il lavoro e sono stati riammessi alla prosecuzione volontaria con la rideterminazione del contributo volontario o con cambio gestione prima del 4.12.2011.

Tale interpretazione preclude la possibilità di rientrare nella salvaguardia a tutti i lavoratori che nella propria carriera lavorativa hanno chiesto l'autorizzazione volontaria ed hanno versato la contribuzione volontaria in più riprese perchè hanno perso il lavoro e lo ritrovano in forma precaria. Noi siamo convinti che questo vincolo, come tutti gli altri, debba essere superato: si tratta di un vero e proprio incentivo al lavoro nero e di una iniqua penalizzazione per i lavoratori che hanno accettato qualsiasi tipo di lavoro pur di poter mantenere dignitosamente le proprie famiglie.

Per questa categoria di lavoratori il legislatore ha assicurato, con la legge primaria, l'affidamento di essere salvaguardati sulla base del solo requisito dell'autorizzazione alla data del 4 dicembre 2011.

Gli ulteriori vincoli imposti dal decreto interministeriale escludono, pertanto, arbitrariamente gli autorizzati alla prosecuzione volontaria dalla possibilità di usufruire della deroga solo perché hanno prestato, successivamente alla data di autorizzazione, lavori di breve durata, precari e occasionali (lavoro a chiamata, vaucher,..) o perché non hanno un contributo accreditabile alla data del 6 dicembre 2011 o perché non hanno maturato la decorrenza della pensione entro il 6 dicembre 2013. Ovviamente il contenzioso va intrapreso nel caso in cui le lavoratrici e i lavoratori non rientrino neanche nella salvaguardia dei 10.130, che prevede la possibilità di deroga per coloro che si sono rioccupati con contratti non a tempo indeterminato conseguendo un reddito inferiore a 7.500 euro annui.

2.3 Cessati sulla base di accordo all'esodo individuale o collettivo: ulteriore condizione di nessuna rioccupazione successiva alla cessazione²

L'art. 6, comma 2-ter della legge 214/2012, ha incluso tra i potenziali salvaguardati, nei limiti delle risorse e con le medesime procedure previste dalla legge 214/2011, anche i lavoratori il cui rapporto di lavoro si sia risolto entro il 31 dicembre 2011, in ragione di accordi individuali, sottoscritti anche ai sensi degli articoli 410, 411 e 412-ter del codice di procedura civile, o in applicazione di accordi collettivi di incentivo all'esodo stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Per questa categoria di lavoratori la disposizione di legge ha subordinato la concessione del beneficio alle seguenti condizioni:

- la data di cessazione del rapporto di lavoro deve risultare da elementi certi e oggettivi;
- possesso, da parte del lavoratore, dei requisiti anagrafici e contributivi che, in ba-

se alla previgente disciplina pensionistica, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento pensionistico entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge 201/2011.

Il decreto interministeriale del 1° giugno 2012 ha aggiunto l'ulteriore condizione, non prevista dalla legge originaria, di nessuna rioccupazione in qualsiasi altra attività lavorativa successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro con accordo di esodo.

Il decreto interministeriale esclude, pertanto, arbitrariamente i lavoratori cessati entro il 31.12.2011 sulla base di accordi di esodo, individuale o collettivo, che hanno prestato successivamente alla data di cessazione lavori di breve durata, precari e occasionali (lavoro a chiamata, vaucher...).

■ 3. Questioni di costituzionalità

Premessa

La legge 214/2011 non ha previsto un regime transitorio per i lavoratori prossimi al pensionamento e non ha ricompreso tra i potenziali salvaguardati diverse categorie di lavoratori particolarmente deboli, quali ad esempio i disoccupati di lungo periodo, i licenziati con provvedimento unilaterale e senza ammortizzatori sociali, i dimissionari per giusta causa. Molti lavoratori si trovano già e tanti altri si verranno a trovare senza stipendio, senza ammortizzatori e senza pensione per diversi anni.

La Corte costituzionale con sentenza 822/1988, nell'esaminare la legittimità dell'art. 3 della legge 297/1982 nella parte in

² L'Inps con il messaggio n. 12.577 del 2 agosto 2013, per quanto concerne la verifica della tipologia dell'attività lavorativa svolta dai soggetti cessati entro il 30 giugno 2012 per accordi individuali o collettivi di incentivo all'esodo, nonché del reddito conseguito, ha chiarito che tali soggetti possono accedere al beneficio:

- anche se abbiano svolto qualsiasi attività lavorativa, a prescindere da qualsiasi reddito, dopo la cessazione ed entro il 30 giugno 2012;
- anche se, successivamente al 30 giugno 2012, abbiano svolto qualsiasi attività lavorativa a condizione che abbiano conseguito, successivamente a tale data, un reddito annuo lordo complessivo riferito alle richiamate attività non superiore a euro 7.500.

cui ha modificato i criteri di calcolo della pensione senza prevedere un periodo transitorio, ha affermato che *«in materia di ordinamento pensionistico, sono costituzionalmente illegittime quelle modificazioni legislative che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro oppure quando sia già subentrato lo stato di quiescenza, peggiorino, senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole ed in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa»*.

Inoltre la Corte, con tale sentenza, ha affermato che *«l'inderogabile esigenza giustificatrice della riduzione del trattamento pensionistico ormai prossimo a maturazione, secondo la legge precedente alla modificazione, non può concretarsi nelle ragioni che hanno determinato la riforma legislativa»*.

Con il suddetto provvedimento in sostanza la Corte Costituzionale ha affermato che riformare in peggio il sistema previdenziale è possibile purché la riforma sia riferita a soggetti lontani dalla maturazione dei requisiti, ovvero anche a soggetti prossimi al pensionamento purché il peggioramento sia inderogabile, non notevole e non definitivo.

Tale principio potrebbe essere invocato in tutti quei casi in cui l'assicurato, in prossimità temporale nel conseguimento del diritto a pensione secondo il previgente ordinamento, si viene a trovare a causa dell'assenza di norme transitorie per il passaggio dal vecchio al nuovo regime senza lavoro, senza pensione e senza ammortizzatori.

La richiesta del giudizio di costituzionalità deve essere posta al Giudice del lavoro, selezionando attentamente i casi controversi e formulando precise questioni di costituzionalità.

Riteniamo che i casi da portare in giudizio debbano riguardare situazioni di soggetti che oltre ad aver perso il posto di lavoro non abbiano percepito lucrosi incentivi, non abbiano acquisito una occupazione successiva a tempo indeterminato, non abbiano cospicui redditi alternativi.

3.1 Esclusione di alcune categorie di lavoratori particolarmente deboli dai potenziali beneficiari delle norme derogatorie³

³ L'art. 11 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 102 ha incluso tra i potenziali salvaguardati ulteriori 6.500 lavoratori il cui rapporto di lavoro si sia risolto entro il 31 dicembre 2011 e non anteriormente al 1° gennaio 2009, in ragione della risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro medesimo. Con tale decreto, *non ancora convertito in legge*, possono rientrare nel beneficio della salvaguardia i lavoratori che hanno risolto unilateralmente il rapporto di lavoro, quindi, anche i lavoratori licenziati per cessazione dell'attività dell'impresa, per fallimento e i dimissionari. Tali soggetti possono accedere al beneficio della salvaguardia alle seguenti condizioni:

- la cessazione del rapporto di lavoro deve essere intervenuta tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011;
- abbiano conseguito successivamente alla data di cessazione un reddito annuo lordo complessivo riferito a qualsiasi attività, non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, non superiore a euro 7.500;
- risultino in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che, in base alla disciplina pensionistica vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 201/2011, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento pensionistico entro il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del citato decreto legge n. 201/2011.

L'art. 24, commi 14 e 15, della legge 214/2011, modificata dall'art. 6 della legge 14/2012 dispone per alcune specifiche categorie di lavoratori, definite deboli, e nei limiti di determinate risorse, la possibilità di pensionamento sulla base dei prevalenti requisiti, anche se perfezionati dopo il 31.12.2011.

La premessa ispiratrice della norma di prevedere clausole derogatorie solo a favore delle categorie di lavoratori più deboli viene definita nel comma 14 dell'art. 24 ed in tale definizione c'è una vera lacuna degli elementi tipici ammessi a tutela.

Infatti, le categorie individuate dalla norma, che in sintesi elenchiamo, sono i lavoratori in mobilità ordinaria e lunga, i titolari di prestazione straordinaria a carico dei fondi di solidarietà di settore, gli autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione, i dipendenti pubblici in esonero dal servizio, i lavoratori in congedo straordinario per assistere figli con disabilità, i lavoratori con rapporto di lavoro risolto in ragione di accordi individuali o collettivi di incentivo all'esodo.

Non sono, invece, compresi tra i lavoratori potenziali beneficiari della deroga quelli che si trovano proprio nelle situazioni più deboli quali ad esempio i lavoratori licenziati per cessazione dell'attività dell'impresa, per fallimento, o comunque licenziati unilateralmente, i dimissionari per giusta causa, i disoccupati di lunga data che non sono riusciti a rioccuparsi.

Per effetto del repentino incremento dei requisiti senza la previsione di un periodo transitorio ed a causa dell'esclusione dalle

norme derogatorie, diversi lavoratori pur trovandosi, all'entrata in vigore delle restrittive disposizioni di legge, in prossimità del pensionamento secondo il prevalente ordinamento si trovano ora nella drammatica situazione di essere senza lavoro, senza ammortizzatori e senza pensione per diversi anni (anche 6 e più).

Sotto il profilo di costituzionalità è contraddittorio il disposto dell'art. 24, c. 14 laddove nel definire le categorie più deboli da tutelare (obiettivo posto in premessa dall'art. 24, c. 1) non include tra i potenziali beneficiari della salvaguardia i soggetti particolarmente deboli come, ad esempio, i lavoratori licenziati per cessazione dell'attività dell'impresa, per fallimento, i disoccupati di lunga data che non sono riusciti a rioccuparsi, i dimissionari per giusta causa.

In tutti quei casi in cui i lavoratori si trovino in prossimità temporale nel conseguimento del diritto a pensione secondo il prevalente ordinamento potrebbe essere fatto valere anche il richiamo al legittimo affidamento.

3.2 Riduzione dell'importo della pensione retributiva liquidata ad età inferiore a 62 anni a categorie di lavoratori con speranza di vita ridotta

Viene prevista una riduzione percentuale sulla quota di pensione retributiva relativa all'anzianità contributiva maturata fino al 31.12.2011 qualora il pensionamento anticipato avvenga prima del compimento dell'età di 62 anni. Tale riduzione è pari all'1% per i primi due anni mancanti al raggiungimento dei 62 anni ed elevata al 2% per gli

ulteriori anni mancanti alla suddetta età calcolati alla data del pensionamento.

Secondo quanto disposto dalla successiva legge 14/2012 (art. 6, comma 2-quater) la riduzione non sarà applicata a coloro che maturano il requisito contributivo entro il 31.12.2017 qualora la contribuzione derivi esclusivamente da prestazione effettiva di lavoro, includendo i periodi di astensione obbligatoria per maternità, servizio militare, infortunio, malattia e di cassa integrazione guadagni ordinaria.

Nulla è previsto per evitare/ridurre la penalizzazione ai lavoratori precoci e ai lavoratori che hanno diritto a maggiorazioni contributive (esposti all'amianto, lavoratori invalidi, ecc.).

Un lavoratore precoce che ha iniziato a lavorare all'età di 15 anni e che nel 2011 ha 51 anni di età e 36 anni di contributi maturerà i nuovi requisiti contributivi, 42 anni e 10 mesi, nel 2018; a quella data il lavoratore avrà 58 anni di età e pertanto se non vuole incorrere nella riduzione di circa il 9% (1/12 del 2% per ogni mese mancante al raggiungimento di 62 anni) della quota di pensione calcolata sull'anzianità contributiva maturata fino al 2011, dovrà continuare l'attività lavorativa per almeno altri 5 anni (dovrà lavorare 48 anni).

Ipotizziamo un caso limite: lavoratore che ha iniziato a lavorare all'età di 15 anni e che nel 2011, all'età di 49 anni, può far valere, con 5 anni di maggiorazione per esposizione all'amianto, 39 anni di anzianità contributiva (34 anni di lavoro effettivo e 5 anni di maggiorazione). Maturerà il diritto a pensione anticipata nel 2015 (42 anni e 6

mesi di contributi) all'età di 53 anni; 9 anni di anticipo rispetto ai 62: 15% di riduzione!

Potrebbe essere posta la questione di costituzionalità dell'art. 24, c. 10, della legge 214/2011 laddove, nel prevedere una riduzione percentuale sulla quota di pensione nei casi in cui il pensionamento anticipato avvenga prima del compimento dell'età di 62 anni, non ha previsto, come parametro anagrafico di riferimento, un'età inferiore a 62 anni da applicare alle categorie di lavoratori precoci e con speranza di vita più breve rispetto alla generalità dei lavoratori.

3.3 Inclusionione nel numero dei potenziali beneficiari della salvaguardia dei lavoratori collocati in mobilità lunga sulla base di precedenti norme derogatorie

La mobilità lunga ha una durata superiore rispetto a quella ordinaria in quanto deve accompagnare il lavoratore – che deve necessariamente trovarsi alla data di collocazione in mobilità in possesso di determinati requisiti anagrafici e/o contributivi – fino alla data di maturazione del diritto al pensionamento.

Le disposizioni di legge che la prevedono (da ultimo l'art. 1, comma 1189 della legge 296/2006, in precedenza l'art. 1-bis della legge 81/2003 e ancora prima l'art. 1-septies della legge 176/1998) hanno stabilito il limite numerico complessivo dei lavoratori e la tipologia delle imprese interessate dagli interventi.

In particolare tali norme hanno disposto i requisiti da applicare, ai fini del conseguimento del diritto al trattamento pensionistico

co, ai lavoratori ammessi alla mobilità lunga. Tali lavoratori possono continuare ad andare in pensione di anzianità ai sensi dell'art. 59, c. 6, 7, lettere a) e b), e 8 della legge 449/1997 e successive modificazioni (in genere 57 anni di età e 35 anni di contributi). L'art. 1, comma 1189 della legge n. 296, inoltre, ha autorizzato, per l'attuazione della disposizione, la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2007, di 59 milioni di euro per l'anno 2008 e di 140 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009.

In sostanza i lavoratori collocati in mobilità lunga, ai fini della maturazione dei requisiti per il diritto a pensione, si trovavano già in regime di salvaguardia e, pertanto, non dovevano essere inclusi nel limite numerico dei potenziali beneficiari della salvaguardia di cui alla legge 214/2011.

Riteniamo, quindi, sia possibile proporre il contenzioso con le motivazioni sopra riportate nel caso in cui un potenziale beneficiario, appartenente a qualsiasi altra categoria di lavoratori prevista dalla salvaguardia della legge 214/2011, si trovi escluso dal beneficio della deroga per incapienza numerica. Secondo le previsioni dell'Inps non ci dovrebbero essere lavoratori esclusi per incapienza, ma il numero dei beneficiari della salvaguardia è stato rispettato con la previsione illegittima, operata dal decreto interministeriale del 1° giugno 2012, di ulteriori requisiti e condizioni.

Pertanto nella proposizione del contenzioso per i soggetti esclusi dalla salvaguardia a causa delle ulteriori condizioni poste dal decreto interministeriale (in particolare per la categoria dei lavoratori cessati sulla base di

accordi di esodo e per quella dei proscrittori volontari) si potrebbe sostenere, ad esempio, che è del tutto immotivata ed illegittima l'introduzione dell'ulteriore condizione di nessuna rioccupazione successiva alla cessazione dell'attività lavorativa o all'autorizzazione alla prosecuzione volontaria.

3.4 Adeguamento dei requisiti per il diritto a pensione per i soggetti collocati in mobilità o cessati sulla base di accordi di mobilità o all'esodo individuale o collettivo antecedentemente all'entrata in vigore della legge che ha introdotto l'adeguamento dei requisiti in relazione all'incremento della speranza di vita

L'adeguamento dei requisiti per il diritto a pensione in relazione all'incremento dell'aspettativa di vita va applicato ai requisiti di età, per la pensione di vecchiaia, ed ai valori di somma di età anagrafica e di anzianità contributiva, per la pensione di anzianità con la quota. Tale adeguamento potrebbe comportare l'esclusione dalla salvaguardia per diversi lavoratori.

Per i lavoratori collocati in mobilità ordinaria la problematica è stata superata con nota prot. n. 29/0006109/L del 29 novembre 2012 con la quale il Ministero del Lavoro ha ritenuto che «*si può far leva sull'incremento temporale in deroga della mobilità al fine di perfezionare i requisiti pensionistici nell'ambito del periodo complessivo di mobilità con onere a carico del Fondo per l'occupazione e la formazione*».

In sostanza alle lavoratrici ed ai lavoratori in mobilità ordinaria che non riescono a maturare il diritto a pensione nel periodo di fruizione dell'indennità di mobilità, a causa

dell'adeguamento dei requisiti all'aspettativa di vita (per diritto alla pensione di vecchiaia o di anzianità con la quota), la mobilità verrà incrementata temporalmente fino a perfezionare i requisiti pensionistici vigenti prima del decreto legge 201/2011.

L'Inps, con circolare n. 76 dell'8 maggio 2013 fa presente di aver richiesto, con nota del 10 aprile 2013, ai competenti uffici ministeriali la copertura dell'impegno di spesa necessario per il trattamento di mobilità in deroga e che per i lavoratori interessati è in corso l'invio della comunicazione/certificazione del diritto di accesso alla pensione in regime di salvaguardia.

Con la suddetta circolare l'Inps specifica che tale «deroga» agisce anche per le lavoratrici in mobilità ordinaria che accedono alla pensione di vecchiaia e che a causa dell'innalzamento del requisito anagrafico disposto dalla legge 111/2011 non perfezionano i requisiti pensionistici nel periodo di fruizione dell'indennità di mobilità.

L'Inps aveva già anticipato con messaggio n. 13343 del 9 agosto 2012 che, in esito ad approfondimenti ministeriali, era stato stabilito che, con specifici interventi, i lavoratori in mobilità ordinaria, cessati entro il 31 dicembre 2011 e che per effetto dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita non perfezionavano i requisiti nel periodo di fruizione dell'indennità di mobilità, sarebbero rientrati nella salvaguardia.

La problematica resta ancora aperta per tutte le altre categorie di lavoratori. Ci riferiamo in particolare ai lavoratori cessati sulla base di accordi individuali o collettivi all'esodo ed ai proscrittori volontari che, a

causa dell'adeguamento dei requisiti per il diritto a pensione in relazione all'incremento dell'aspettativa di vita, non perfezionano la decorrenza della pensione entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge 201/2011, restando pertanto esclusi dalla salvaguardia.

Per questi lavoratori, in particolar modo per quelli cessati prima dell'entrata in vigore della legge n. 111/2011, che ha anticipato la decorrenza del primo adeguamento dei requisiti al 1° gennaio 2013 (la legge 122/2010 lo aveva previsto dal 1° gennaio 2015), riteniamo che possa essere posta la questione di costituzionalità.

3.5 Mancata previsione di un innalzamento graduale dei requisiti anagrafici e contributivi per la pensione di vecchiaia e di anzianità per le lavoratrici ed i lavoratori prossimi a pensione

Il requisito contributivo minimo per acquisire il diritto alla pensione di vecchiaia è per tutti di almeno 20 anni; l'età minima richiesta, nel 2012, è di almeno 66 anni per tutti gli uomini e per le donne iscritte all'Inpdap, di almeno 62 anni per le lavoratrici dipendenti iscritte all'Inps e di almeno 63 anni e 6 mesi per le lavoratrici autonome e per quelle iscritte alla gestione separata Inps.

L'età pensionabile delle lavoratrici dipendenti e autonome si incrementa fino a raggiungere 66 anni, stessa età degli uomini e delle donne iscritte all'Inpdap, a decorrere dal 1° gennaio 2018; viene, inoltre confermato il meccanismo di adeguamento dell'età di pensionamento in relazione all'in-

cremento della speranza di vita introdotto dalla legge 122/2010.

La lavoratrice dipendente del settore privato nata il 31.12.1951 matura l'età pensionabile a 60 anni, la nata il 1.1.1952 (il giorno dopo) la matura a 63 anni e 9 mesi, quella nata il 1.4.1952 compie l'età pensionabile a 65 anni e 9 mesi e le nate da giugno 1952 in poi maturano il diritto a pensione a 66 anni e 11 mesi (la differenza di età pensionabile tra la nata a dicembre 1951 e quella nata a giugno 1952 è di ben 6 anni e 11 mesi).

Per le lavoratrici autonome lo scalone è di ben 6 anni e 7 mesi (la lavoratrice nata a dicembre 1951 matura l'età pensionabile a 60 anni, quella nata a gennaio 1952 la matura a 66 anni e 7 mesi).

Per maturare il diritto alla pensione anticipata è richiesto il requisito contributivo di almeno 42 anni ed 1 mese per gli uomini e di almeno 41 anni e 1 mese per le donne, indipendentemente dall'età anagrafica. Tali requisiti vengono aumentati di 2 mesi nel periodo 2013/2014 (1 mese l'anno) e vengono inoltre assoggettati agli adeguamenti alla speranza di vita.

Con la sostituzione della pensione di anzianità con la pensione anticipata vengono di

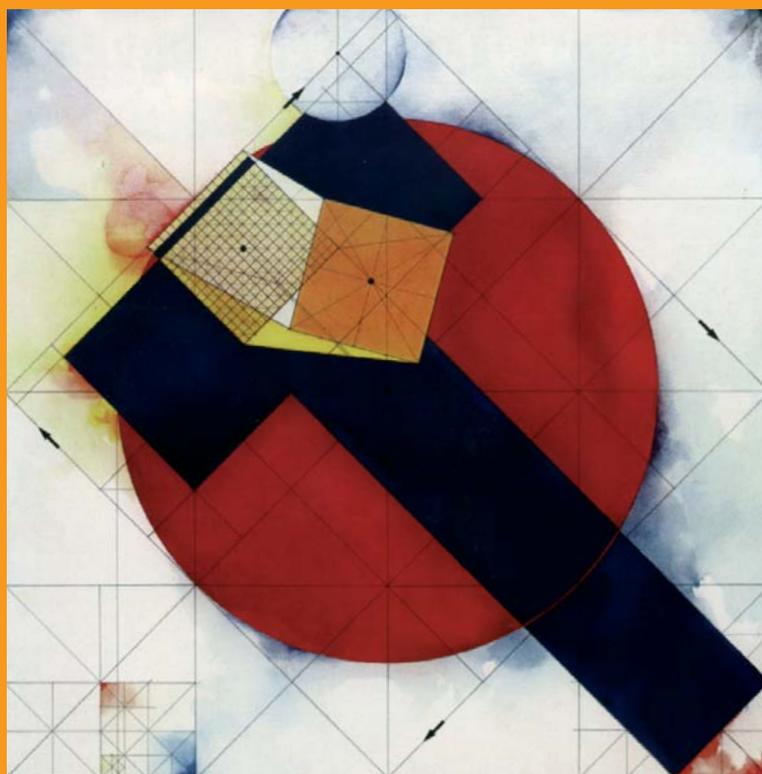
fatto abolite le pensioni di anzianità con le «quote», che rimangono esclusivamente per i lavoratori che svolgono attività usuranti e per quelli derogati dai nuovi requisiti.

Il risultato: un lavoratore dipendente nato nel 1952 che avrebbe maturato i requisiti della pensione di anzianità con la quota nel 2012 (60 anni di età e 36 anni di contributi), in base alla vecchia normativa avrebbe conseguito la pensione nel 2013 (finestra di 12 mesi); con le nuove disposizioni il lavoratore potrà accedere alla pensione anticipata non prima del 2018 (5 anni dopo) con almeno 42 anni e 10 mesi di contribuzione.

È evidente che le modifiche apportate incidono in modo repentino e non graduale sull'innalzamento dei requisiti per il diritto a pensione.

In tutti i casi in cui gli assicurati, in prossimità temporale nel conseguimento del diritto a pensione secondo il previgente ordinamento, si vengono a trovare, a causa dell'assenza di norme transitorie per il passaggio dal vecchio al nuovo regime, senza lavoro, senza pensione e senza ammortizzatori per un lungo periodo potrebbe essere richiesto il giudizio di costituzionalità della norma.

Infortuni



Opera di Gio Pomodoro, 1982

Infortuni da sforzo: profili medico-legali

■ di Marco Bottazzi *

L'infortunio trova la sua ratio nell'articolo 2 del T.u. che recita: «L'assicurazione comprende tutti i casi di infortunio avvenuti per causa violenta, in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte, o una inabilità permanente assoluta parziale o una inabilità temporanea assoluta che comporti l'astensione dal lavoro per più di 3 giorni».

I requisiti possono essere:

CAUSA VIOLENTA

(concentrata nel tempo - nel turno lavoro)

➔ Giudizio MEDICO-LEGALE

OCCASIONE di LAVORO

(finalità lavorativa)

➔ Giudizio AMMINISTRATIVO

Si tratta di una distinzione dei giudizi che traiamo da pubblicazioni Inail anche se nella pratica talora il medico legale viene chiamato ad intervenire anche nella seconda fattispecie.

Nell'ambito dell'infortunio da sforzo particolare rilievo assumono i disturbi muscoloscheletrici lavoro correlati.

La movimentazione manuale dei carichi intesa, ai sensi del Titolo VI del D.lgs. 81/2008, sia come attività comportante spostamento di carichi che azioni di tirare o spingere quando richiedenti forza umana può determinare, come recita il succitato decreto legislativo, «rischi, di patologie da sovraccarico biomeccanico, in particolare dorso-lombari»¹.

Per quanto riguarda la problematica del contenzioso medico-legale le patologie oggetto di discussione sono (in base alla casistica disponibile): il **disturbo lombare aspecifico**, la **lombalgia acuta**, la **sciatica** e l'**ernia discale**.

Si tratta di fattispecie che assumono caratteristiche diverse nell'ambito dell'Assicurazione connotandosi come infortunio o come malattia professionale il che comporta la necessità di una disamina distinta.

* Coordinatore medico-legale Inca Cgil nazionale

¹ D.lgs. 626/1994 articolo 47 commi 1 e 2.

▼ INFORTUNIO

Prima di affrontare le caratteristiche che assume nella nostra giurisprudenza l'infortunio correlato alla movimentazione manuale di carichi o ad eventi traumatici a carico del rachide appare utile fornire una dimensione del fenomeno.

Uno studio dell'Istituto assicuratore ha indagato gli infortuni comportanti lesioni della colonna vertebrale avvenuti nell'anno 2000. Sono state differenziate 4 tipologie di danno: contusione, lussazione/distorsione, frattura, altre per un totale di 4.944 casi in agricoltura e 66.642 casi nell'industria. Le contusioni hanno interessato maggiormente il tratto lombare sia in agricoltura che nell'industria mentre al secondo posto troviamo il sacro-coccige in agricoltura e il distretto cervicale nel settore industria. Le lussazioni/distorsioni interessavano nel settore industria principalmente il tratto cervicale con 30.572 casi su 43.543 totali mentre nell'agricoltura il tratto maggiormente interessato era quello lombare.

Le fratture, infine, interessavano maggiormente, in entrambi i settori, il tratto lombare.

Considerando tutti gli infortuni abbiamo per l'agricoltura le seguenti percentuali: tratto lombare 58,9%, tratto cervicale 20,55, sacro-coccige 10,5%, tratto toracico 10,1%; mentre per l'industria abbiamo: tratto cervicale 52,8%, tratto lombare 36,0%, tratto toracico 6,3%, sacro-coccige 4,9%.

Come si vede si tratta di un fenomeno numericamente assai vasto e dunque foriero di

contenzioso in riferimento a differenti tematiche.

I caratteri previsti dall'art. 2 e 210 del T.u. 1124/65 per l'infortunio sul lavoro sono causa violenta in occasione di lavoro.

La causa violenta ha i seguenti caratteri:

– efficienza; – rapidità; – esteriorità.

Efficienza: la causa deve essere capace di produrre l'effetto. Il giudizio di idoneità della causa a provocare il danno va riferito al singolo assicurato.

La preesistenza di uno stato morboso non esclude il rapporto di causalità; non è necessario che la causa violenta esuli dalle condizioni abituali e tipiche delle prestazioni cui l'assicurato è addetto; in tal senso lo sforzo non deve necessariamente assumere carattere eccezionale anche in concorso con una affezione preesistente e predisponente. Particolare attenzione, a questo riguardo, va posta alla spondilolistesi per cui, stante il frequente riscontro in una spondilolistesi, viene denegata la noxa lavorativa attribuendo al gesto lavorativo traumatico un semplice valore di momento sciogliente o rilevatore.

Rapidità: la causa deve essere concentrata nel tempo. Il criterio più significativo è stato individuato da sempre, in un turno di lavoro ininterrotto o comunque interrotto dalle sole pause consuetudinarie.

Esteriorità: la causa deve essere esterna all'organismo deve cioè operare ab estrinseco (nello sforzo l'esteriorità della causa consiste nella resistenza esterna per vincere la quale è stato compiuto lo sforzo).

Abbiamo poi il tema dell'occasione di lavoro intesa come quel complesso di condizioni legate al lavoro che determinano l'esposizione dell'assicurato al rischio di infortunio e sui cui torneremo diffusamente.

Affinché un evento lesivo possa configurarsi come causa violenta di un infortunio sul lavoro, è necessario e sufficiente che esso rechi danno all'organismo del lavoratore operando dall'esterno mediante un'azione rapida e concentrata nel tempo.

La giurisprudenza ha precisato a riguardo che anche lo sforzo fisico può assurgere a causa violenta qualora si rilevi «diretto a vincere dinamicamente una resistenza» e abbia cagionato, con azione rapida e intensa, una lesione all'organismo del lavoratore².

È stato altresì chiarito che la causa violenta, seppure non debba risolversi in uno sforzo eccezionale, straordinario ed imprevedibile deve consistere tuttavia in un'erogazione di energia fisica concentrata nel tempo; pertanto deve essere esclusa quando l'alterazione dell'integrità della salute del lavoratore derivi invece da «causa lenta», che contraddistingue le malattie professionali in quanto originate, appunto dall'azione continua e prolungata dell'attività lavorativa. A questo riguardo è ormai consolidato il principio secondo cui la «causa violenta» richiesta dall'art. 2 del D.p.r. n. 1124/1964 ai fini della indennizzabilità dell'infortunio può consistere an-

che in uno sforzo che, pur se non straordinario o eccezionale, sia diretto a vincere una resistenza propria della prestazione o dell'ambiente di lavoro, non essendo invece richiesto che l'azione dell'infortunato esuli dalle condizioni abituali e tipiche del lavoro cui è addetto, o che l'evento presenti aspetti di straordinarietà, accidentalità o imprevedibilità. L'intensità dell'energia spiegata, la cui valutazione assume rilievo ai fini della configurabilità della causa violenta, deve essere apprezzata non in modo assoluto, bensì con riferimento all'unità cronologica costituita dal turno di lavoro, potendo così la suddetta intensità essere verificabile anche nell'arco di una intera giornata lavorativa.

Fucci a tale proposito scrive: «Dottrina e giurisprudenza orientano verso l'ammissibilità anche degli eventi non straordinari, laddove relativizzano lo sforzo, cioè adeguandolo e rapportandolo al tipo di soggetto, alle sue condizioni di salute ed alle circostanze ambientali, può ravvedersi il requisito di violenza anche nell'impiego energetico modesto».

Dall'attenta disamina delle diverse sentenze di seguito riportate si evince che soltanto la rapidità e l'intensità consentono, infatti, di far assurgere l'evento lesivo a causa violenta, essendo invece la straordinarietà, l'accidentalità o l'imprevedibilità elementi frequenti ma non essenziali e caratterizzanti.

² Una sentenza della Corte di Appello di Palermo già nel 1919 indicava la causa violenta in «qualunque influenza esteriore improvvisa la quale sia capace per specificità ed intensità di turbare la salute o di sopprimere la vita».

**CARATTERI DELLO SFORZO
COME CAUSA VIOLENTA SECONDO
LA GIURISPRUDENZA**

- è sufficiente che arrechi danno all'organismo del lavoratore;
- operi ab estrinseco;
- operi mediante azione determinata e concentrata nel tempo, rapida ed intensa;
- non sono indispensabili i requisiti della straordinarietà, accidentalità ed imprevedibilità in quanto non espressamente richiamati dalla previsione normativa di cui al Testo Unico 1124/65;
- può consistere anche in una normale ed abituale attività lavorativa che comporti erogazione di energia fisica concentrata nel tempo;
- è sufficiente che esso sia diretto a vincere una resistenza peculiare del lavoro stesso o del relativo ambiente;
- il concorso di condizioni predisponenti o di una condizione morbosa preesistente non interrompe il nesso causale;
- una preesistente condizione patologica del lavoratore può far sì che un concentrato dispendio di energie per un atto di lavoro determini una brusca rottura del sia pur precario equilibrio organico in atto, dando luogo a conseguenze invalidanti.

30

INFORTUNI

A questo riguardo è importante sottolineare come nel valutare le singole situazioni lavorative dobbiamo sempre porre attenzione alla concomitante presenza di altri fattori di rischio che, talora, singolarmente presi possono anche non raggiungere livelli di rischio quali: fissità posturale anche in flessione nel rachide in particolare cervicale, mantenimento non supportato degli arti superiori, strumenti disergonomici, vibrazioni w.b; ecc.).

Una particolare attenzione va posta poi alla definizione e rilevazione dei periodi di recupero e di riposo, periodi che devono essere

concretamente esigibili ed attuabili da parte del lavoratore.

Sempre il Fucci afferma: «Può ravvisarsi una idonea causa violenta quando ricorrano peculiari caratteristiche di svolgimento della abituale prestazione (ripetitività eccessiva dell'atto, svolgimento dello stesso in precario equilibrio ergonomico, mancato sinergismo dei movimenti, fattori estrinseci anche ambientali che modifichino la abituale prestazione ecc.). Può rientrare in tale ambito anche la cosiddetta sindrome da fatica».

Tali periodi di recovery sono costante motivo di contenzioso con i sanitari dell'Istituto Assicuratore in quanto, fatti salvi i lavori alla catena, non adeguatamente valutato è frequentemente l'obbligo di risultato (si pensi come esempio al settore delle pulizie in cui il personale deve aver completato il lavoro entro l'apertura della struttura).

Gli studi rilevano come i vari fattori di rischio individuali e lavorativi si associano dando luogo ad effetti molto più gravi di quelli che risulterebbero dalla semplice sommatoria delle singole azioni.

Ad esempio l'azione combinata del carico posturale e delle V.W.B. sul rachide lombare di conducenti di trattori ha l'effetto di triplicare la frequenza con cui compare il dolore al tratto lombare della colonna.

Su questo tema partendo da una sentenza del 1987 l'interpretazione giurisprudenziale si è modificata in modo profondo in circa un ventennio.

1) In tema di infortuni sul lavoro, che sono coperti da assicurazione obbligatoria ex art.

2 D.p.r. 30 giugno 1965 n. 1124 se risultanti da causa violenta in occasione di lavoro, un evento lesivo può integrare gli estremi della causa violenta allorché il lavoratore abbia effettuato uno sforzo per vincere una resistenza od una forza peculiare determinando in tal modo, con azione rapida ed intensa, una lesione nel suo organismo ancorché in concorso con una condizione morbosa preesistente. (Nella specie la S.C. ha confermato la pronuncia del giudice di merito il quale aveva escluso che fosse riscontrabile un infortunio sul lavoro in un'ipotesi in cui un lavoratore aveva sollevato una barra di 40 kg, negando che tale operazione potesse costituire causa violenta in un processo degenerativo in atto della colonna vertebrale) (*Cassazione Civile sez. Lavoro 22.01.1987 n. 618*).

2) In materia di infortunio sul lavoro, la causa violenta può consistere anche in uno sforzo non straordinario né eccezionale, purché diretto a vincere dinamicamente una resistenza peculiare della prestazione di lavoro, e non è esclusa da una preesistente condizione patologica del lavoratore, la quale può anzi rilevare in senso contrario, in quanto una predisposizione morbosa può far sì che un concentrato dispendio di energie per un atto di lavoro determini una brusca rottura del sia pur precario equilibrio organico in atto e dia luogo a conseguenze invalidanti (*Cassazione Civile sez. Lavoro 2.04.1990 n. 2639*).

3) In tema di infortuni sul lavoro, affinché un evento lesivo possa configurarsi come

«causa violenta», quale prevista dall'art. 2 del D.p.r. 3 giugno 1965, n. 1124 per l'indennizzabilità, è necessario – e ad un tempo sufficiente – che esso arrechi un danno all'organismo del lavoratore, operando ab estrinseco, mediante un'azione determinata e concentrata nel tempo, mentre non sono indispensabili i requisiti della straordinarietà, accidentalità o imprevedibilità del fatto lesivo, i quali, non essendo richiamati nella previsione normativa, ne costituiscono meri aspetti occasionali, non caratterizzanti, ancorché frequenti o addirittura consueti. Anche lo sforzo, pertanto, per assurgere a causa violenta, non deve necessariamente esulare dalle condizioni abituali e tipiche del lavoro cui l'infortunato è stato addetto, purché si riveli diretto a vincere dinamicamente una resistenza, ossia una forza antagonista, peculiare della prestazione di lavoro e del suo ambiente e abbia determinato con azione rapida e intensa, una lesione dell'organismo del lavoratore. Peraltro, nell'apprezzamento dell'azione di lavoro, al fine di stabilire la sussistenza o meno nel singolo caso concreto degli estremi dello sforzo come causa violenta di infortunio, deve tenersi conto delle preesistenti condizioni fisiopatologiche del soggetto, in quanto una predisposizione morbosa dovuta a tali condizioni soggettive può far sì che il concreto dispendio di energie per un atto di lavoro, il quale, di per sé, pur non ne richiederebbe l'erogazione in misura ordinariamente tale da essere lesiva, provochi nella concreta situazione di menomazione del soggetto, la brusca rottura del preesistente, precario equilibrio organico e dia luogo a conseguenze invali-

danti (*Cassazione Civile sez. Lavoro - Sentenza 14 maggio 1994, n. 4736*).

4) In tema di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, la causa violenta, richiesta dall'art. 2 del D.p.r. n. 1124/1965 per la indennizzabilità dell'infortunio – che agisce dall'esterno verso l'interno dell'organismo del lavoratore, dando occasione ad alterazioni lesive legate alla prestazione lavorativa da nesso non meramente cronologico-topografico, ma eziologico, quanto meno mediato e indiretto – è ravvisabile anche in uno sforzo fisico, il quale non deve necessariamente esulare dalle condizioni tipiche del lavoro cui l'infortunato sia stato addetto, purché si riveli diretto a vincere dinamicamente una resistenza, ossia una forza antagonista, peculiare della prestazione di lavoro o del suo ambiente, e abbia determinato, con azione rapida ed intensa, una lesione (*Cassazione Civile sez. Lavoro - Sentenza 27 maggio 1994*).

5) La «causa violenta» – che rappresenta il fatto genetico indefettibile dell'infortunio sul lavoro – consiste in un evento lesivo che opera ab extrinseco, ossia dall'esterno verso l'interno dell'organismo del lavoratore, a meno che l'evento lesivo non consegua ad uno sforzo di quest'ultimo che, diretto a vincere una forza antagonista peculiare della prestazione o dell'ambiente di lavoro, abbia determinato, con azione rapida ed intensa, una lesione dell'organismo. (Nella specie, la sentenza impugnata, confermata dalla S.C., ha negato che potesse essere qualificata come dipendente da causa di servi-

zio la discopatia diagnosticata per un dipendente delle Ferrovie dello Stato, sul rilievo che l'evento traumatico denunciato non aveva avuto alcuna incidenza causale nella produzione della infermità, costituendo solo l'elemento rivelatore, seppure dovuto ad occasione violenta, della sua esistenza) (*Cassazione Civile sez. Lavoro - Sentenza 9 giugno 1994, n. 5602*).

6) Lo sforzo fisico idoneo a integrare una causa violenta di infortunio sul lavoro non deve essere necessariamente caratterizzato dalla eccezionalità, straordinarietà e imprevedibilità dei suoi effetti, né necessariamente deve esulare dalle condizioni tipiche del lavoro cui l'assicurato sia addetto, essendo sufficiente che consista in una erogazione di energia fisica, concentrata nel tempo, finalizzata a vincere una resistenza o una forza contraria (senza che occorra uno sviluppo di forza muscolare eccedente quella richiesta dal normale e abituale atto lavorativo) alla cui azione rapida ed intensa possa riconnettersi una lesione, in base ad un rapporto causale che, soprattutto se specificamente contestato, deve formare oggetto di adeguata motivazione da parte della sentenza di merito che riconosca all'assicurato il diritto alla relativa rendita (*Cassazione Civile sez. Lavoro 23.10.1997 n. 10450*).

7) In tema di infortunio sul lavoro, uno sforzo fisico compiuto durante il lavoro, può configurare l'esistenza di una causa violenta prevista dall'art. 2 D.p.r. 1124/65 atta a determinare, con azione rapida ed intensa, la lesione dell'equilibrio fisico dell'assicu-

rato. In tale contesto, il nesso causale non è escluso da una predisposizione morbosa, trovando applicazione in tema di infortuni sul lavoro e di malattie professionali, il principio di equivalenza delle cause stabilito dall'art. 41 c.p., secondo cui il concorso di altre cause non esclude il rapporto di causalità (*Cassazione Civile sez. Lavoro - Sentenza 30 maggio 2000, n. 7228*).

8) In materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, il diritto alla relativa prestazione richiede che l'infortunio sia stato provocato da una «causa violenta» (art. 2, D.p.r. n. 1124/1965) che può riscontrarsi anche in riferimento allo sforzo messo in atto nel compiere un normale atto lavorativo, qualora esso sia caratterizzato dalla intensità dell'energia spiegata, concentrata in un breve arco temporale, che va identificato nell'unità cronologica costituita dal turno di lavoro (nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza di merito, la quale aveva ritenuto insussistente la «causa violenta» nello sforzo posto in essere da due lavoratrici, le quali, per un intero turno lavorativo, avevano, rispettivamente, provveduto a rifilare con un coltello plastiche di particolare durezza e ad inserire tappi in scarponi da sci mediante una graffettatrice, contraendo entrambe una tendinite acuta) (*Cassazione Civile sez. Lavoro - Sentenza 10 gennaio 2003, n. 239*).

9) Con riguardo agli infortuni sul lavoro disciplinati dal D.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, anche lo sforzo fisico del lavoratore in condizioni tipiche e abituali di lavoro e di-

retto a vincere una resistenza peculiare delle condizioni di lavoro e del suo ambiente, asurge a causa violenta allorché con azione rapida ed intensa arrechi una lesione all'organismo del lavoratore medesimo. In particolare, in base alla normativa sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, allorché si discuta in tema di indennizzabilità delle conseguenze di un infarto del miocardio occorso in occasione della prestazione lavorativa (nella specie, secondo la tesi dell'assicurato, a causa dello sforzo da lui compiuto per trarre fuori da un pantano il pesante autocarro di cui era alla guida e con il servosterzo non in condizione di funzionare), deve tenersi presente che lo sforzo fisico compiuto o lo stress emotivo o psicologico subito durante il lavoro può integrare la causa violenta prevista dall'art. 2 del D.p.r. 30 giugno 1965 n. 1124, idonea a determinare con azione rapida e intensa la lesione. Peraltro, la predisposizione morbosa non esclude il nesso causale tra sforzo e ed evento infortunistico, in relazione anche al principio di equivalenza causale di cui all'art. 41 cod. pen., che trova applicazione nella materia degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, con la conseguenza che un ruolo di concausa va attribuito anche ad una minima accelerazione di una pregressa malattia, salvo che questa sia sopravvenuta in modo del tutto indipendente dallo sforzo compiuto o dallo stress subito nella esecuzione della prestazione lavorativa (*Cassazione Civile sez. Lavoro 21.05.2003 n. 8019*).

10) In tema di infortuni sul lavoro, affinché un evento lesivo possa configurarsi co-

me «causa violenta», quale prevista dall'art. 2 del D.p.r. 3 giugno 1965, n. 1124 per l'indennizzabilità, è sufficiente che la lesione si verifichi in un brevissimo arco temporale a seguito dell'atto lavorativo, mentre non è necessario che questo sia costituito da uno sforzo, potendo avere intensità e peso non maggiori di ciò che è normalmente necessario per lo svolgimento del lavoro, ed in tal modo esaurirsi anche in un'azione che non esuli dalle condizioni abituali e tipiche delle mansioni alle quali il lavoratore è addetto. Si esige, altresì che tra attività lavorativa e lesione sussista non solo connessione causale (per cui la prima, pur estesa ad attività preliminari o propedeutiche, determina la seconda), bensì una contiguità nel tempo e nello spazio, normativamente espressa con il riferimento alla occasione di lavoro (Alla stregua del principio di cui alla massima, la S.C. ha cassato la decisione del giudice di seconde cure che, in difformità dalla sentenza di primo grado, aveva escluso che l'ernia del disco da cui era affetto il dipendente fosse indennizzabile non essendo il prodotto di uno sforzo particolare compiuto nel tentativo di recuperare una bobina di peso rilevante sfuggitagli di mano, ma di un consuetudinario atto di forza abituale sovrapposti ad una pregressa morbosità latente) (*Cassazione Civile sez. Lavoro 25.08.2003 n. 12476*).

11) In materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, la causa violenta, richiesta dall'art. 2 del D.p.r. n. 1124 del 1965 per l'indennizzabilità del-

l'infortunio, può riscontrarsi anche in relazione allo sforzo messo in atto nel compiere un normale atto lavorativo, purché lo sforzo stesso, ancorché non eccezionale ed abnorme, si riveli diretto a vincere una resistenza peculiare del lavoro medesimo e del relativo ambiente, dovendosi avere riguardo alle caratteristiche dell'attività lavorativa svolta e alla loro eventuale connessione con le conseguenze dannose dell'infortunio (*Corte di Cassazione, sez. Lavoro - Sentenza del 30.12.2009 n. 27831/2009*).

■ Predisposizione morbosa/preesistenze

La predisposizione morbosa dell'assicurato non interviene ad escludere il nesso di causalità tra lo sforzo fisico e la lesione. In tal senso depone, infatti, il principio di equivalenza causale di cui all'art. 41 c.p., secondo cui le cause preesistenti non escludono il rapporto di derivazione causale tra il comportamento umano e l'evento da cui scaturisce il danno, salvo che tali fattori naturali o ambientali abbiano acquisito rilevanza esclusiva per essere da sole sufficienti alla determinazione dell'evento.

Su questo punto riportiamo quanto scrive l'Alibrandi nel 2002: «Le concause preesistenti di lesione ricorrono quando in ragione di precedenti condizioni morbose deriva al lavoratore colpito da infortunio un seguito patologico più grave rispetto a quello che l'infortunio avrebbe di per sé prodotto. Si pensi all'esempio, ormai classico, del tracomatoso che, a seguito di infortunio sul lavoro, riceve una scheggia in un occhio; o del diabetico al quale una lesione, anche se lieve, produce un decorso

clinico più complicato rispetto all'individuo perfettamente sano.

Le concause preesistenti di invalidità ricorrono, invece, quando l'invalidità da infortunio si sovrappone o si aggiunge ad una invalidità preesistente, senza che questa abbia alcuna influenza sul decorso o sugli esiti della lesione da infortunio».

Mentre Fucci e Rossi nel 1999 scrivevano «nello studio della causalità infortunistica rilevano anche tutte le condizioni preesistenti di disagio fisico o psichico che favoriscono il verificarsi dell'evento (caduta in portatori di difetti visivi, in claudicante, in affetto da vertigini); fattispecie in grado, pertanto, di condizionare un aggravamento del rischio ed altrimenti inquadrabili quali concause di infortunio».

1) In materia di infortuni sul lavoro la causa violenta – fatto genetico indispensabile dell'infortunio – può consistere anche in uno sforzo che, pur se non straordinario o eccezionale, sia diretto a vincere una resistenza propria della prestazione o dell'ambiente di lavoro. Ancorché debba trattarsi di un evento lesivo che agisce «ab extrinseco» (ossia dall'esterno verso l'interno dell'organismo del lavoratore), la relativa configurabilità non è esclusa da una preesistente condizione patologica del lavoratore la quale, anzi, può rilevare in senso contrario, in quanto una predisposizione morbosa può far sì che un concentrato dispendio di energie per un atto ricollegabile al lavoro determini una brusca rottura del sia pur precario equilibrio organico esistente e dia luogo a conseguenze invalidanti o letali

(Cassazione Civile sez. Lavoro 16.10.2000 n. 13741).

2) Anche nella materia degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali trova applicazione la regola contenuta nell'art. 41 cod. pen., per cui il rapporto causale tra evento e danno è governato dal principio dell'equivalenza delle condizioni, principio secondo il quale va riconosciuta l'efficienza causale ad ogni antecedente che abbia contribuito, anche in maniera indiretta e remota, alla produzione dell'evento, salvo il temperamento previsto nello stesso art. 41 cod. pen., in forza del quale il nesso eziologico è interrotto dalla sopravvenienza di un fattore sufficiente da solo a produrre l'evento, tale da far degradare le cause antecedenti a semplici occasioni. (Sulla base dell'enunciato principio, la S.C. ha cassato con rinvio la sentenza impugnata, che si era limitata ad escludere l'indennizzabilità dell'infermità invalidante soltanto sulla affermata ricollegabilità della patologia lamentata a diversi fattori, senza valutarne l'efficienza concausale) (Cassazione Civile sez. Lavoro 16.06.2001 n. 8165).

3) In tema di assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, ove l'infermità invalidante derivi da fattori concorrenti, di natura sia professionale (nella specie, movimento improvviso di una maestra di asilo per impedire la caduta di un bambino) che extraprofessionale, trova applicazione il principio di equivalenza causale stabilito in materia penale dall'art. 41 cod. pen.; pertanto a ciascuno di detti fattori deve rico-

noscersi efficacia causativa dell'evento, a meno che uno di essi assuma carattere di causa efficiente esclusiva (*Cassazione Civile sez. Lavoro 3.06.2003 n. 8033*).

4) In materia di infortuni sul lavoro la causa violenta – fatto genetico indispensabile dell'infortunio – può consistere anche in uno sforzo che, pur se non straordinario o eccezionale, sia diretto a vincere una resistenza propria della prestazione o dell'ambiente di lavoro. Né il ruolo causale dell'attività lavorativa è escluso da una preesistente condizione patologica del lavoratore, la quale, anzi, può rilevare in senso contrario, in quanto può rendere più gravose e rischiose attività solitamente non pericolose e giustificare il nesso tra l'attività lavorativa e l'infortunio. (Nella specie la S.C. ha cassato la sentenza impugnata che, attribuendo l'evento ad una preesistente condizione patologica, aveva escluso l'incidenza causale dell'attività lavorativa in occasione della rottura del tendine estensore del pollice del lavoratore, avvenuta mentre questi stava estendendo tale dito per aprire le forbici usate per la potatura, solo sulla base della presunta modestia dello sforzo compiuto per aprire le lame) (*Cassazione Civile sez. Lavoro 9.09.2003 n. 13184*).

5) «Con riguardo agli infortuni sul lavoro disciplinati dal D.p.r. 30 giugno 1965 n. 112, la predisposizione morbosa non esclude il nesso causale tra sforzo ed evento infortunistico, in relazione anche al principio di equivalenza causale di cui all'art. 41 c.p., che trova applicazione nella materia degli

infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, con la conseguenza che un ruolo di concausa va attribuito anche ad una minima accelerazione di una pregressa malattia – salvo che questa sia sopravvenuta in modo del tutto indipendente dallo sforzo compiuto o dallo *stress* subito nella esecuzione della prestazione lavorativa – la quale anzi, può rilevare in senso contrario, in quanto può rendere più gravose e rischiose attività solitamente non pericolose e giustificare il nesso tra l'attività lavorativa e l'infortunio» (*Cassazione 24.7.2004, n. 13928, GCM, 2004, 2247*).

6) «Quanto poi al concetto di *'causa violenta'*, esso viene interpretato dalla giurisprudenza di legittimità nel senso che anche uno sforzo del lavoratore, fatto in condizioni abituali e tipiche di lavoro, che sia diretto a vincere una resistenza peculiare delle condizioni di lavoro e del suo ambiente, può assurgere a *'causa violenta'* allorché, con azione rapida ed intensa arrechi una lesione del diritto all'organismo del lavoratore medesimo (*Cassazione sez. Lavoro 4.11.1988, n. 5966*), senza che si rendano indispensabili i requisiti della eccezionalità e dell'imprevedibilità del fatto lesivo (*Cassazione sez. Lavoro 16.01.1988, n. 300 e 16.11.1987, n. 8388*) e, tenendo conto, nella valutazione dell'azione di lavoro, anche delle preesistenti condizioni fisiopatologiche del soggetto, in quanto una predisposizione morbosa dovuta a tali condizioni soggettive può far sì che il concentrato dispendio di energia per un atto di lavoro, normalmente non lesivo, provochi la brusca rottura del precario equi-

librio organico, dando luogo a conseguenze invalidanti o addirittura letali» (Cassazione sent. ult. cit.) (*Trib. Locri 29.11.2001, DGA, 2002, 523*).

7) In materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro la causa violenta richiesta dall'art. 2 del D.p.r. n. 1124 del 1965 per l'indennizzabilità dell'infortunio, è ravvisabile anche in uno sforzo fisico che non esuli dalle condizioni tipiche del lavoro cui l'infortunato sia addetto, purché lo sforzo stesso, ancorché non straordinario o eccezionale, sia diretto a vincere dinamicamente una resistenza, ossia una forza antagonista, peculiare della prestazione di lavoro o del suo ambiente, e abbia determinato, con azione rapida ed intensa, una lesione. La predisposizione morbosa del lavoratore non esclude il nesso causale fra lo sforzo fisico (o le situazioni di stress emotivo ed ambientale) e l'evento infortunistico, anche in relazione al principio dell'equivalenza causale di cui all'art. 41 cod. pen., che trova applicazione nella materia degli infortuni sul lavoro, dovendosi riconoscere un ruolo di concausa anche ad una minima accelerazione di una pregressa malattia e ben potendo, anzi, preesistenti fattori patologici rendere più gravose e rischiose per il lavoratore attività in genere non comportanti conseguenze negative, provocando la brusca rottura del preesistente, precario equilibrio organico, con conseguenze invalidanti. Ai fini del riconoscimento dell'eziologia lavorativa dell'infortunio, non si richiede uno sforzo fisico particolare, né tanto meno eccezionale o abnorme, che esuli dalle condizioni tipiche

del lavoro cui l'infortunato sia addetto, sempreché esso si riveli come diretto a vincere una resistenza peculiare del lavoro medesimo e del relativo ambiente (*Cassazione sez. Lavoro n. 27831 del 30 dicembre 2009*).

■ Momenti diversi di contenzioso

Nell'ambito del riconoscimento dell'evento come infortunio sul lavoro un tema che da molti anni vede impegnata la giurisprudenza è quello dell'**occasione di lavoro** e del **rischio generico aggravato**.

A inquadrare questa tematica pienamente valida appare la definizione data da Antoniotti e Di Luca che nel 1984 scrivevano: «Il lavoro determina il rischio non in quanto l'operaio si espone al rischio mentre lavora, ma in quanto vi si espone perché lavora».

Su questo tema segnaliamo alcune sentenze della Cassazione che ben riassumono le conclusioni a cui è pervenuta la giurisprudenza.

1) Ai sensi dell'art. 2 del D.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, per occasione di lavoro devono intendersi tutte le condizioni, comprese quelle ambientali, in cui l'attività produttiva si svolge e nella quale è immanente il rischio di danno per il lavoratore, sia che tale danno provenga dallo stesso apparato produttivo, sia che sia dipendente da fatti e situazioni proprie del lavoratore, e così qualsiasi situazione ricollegabile allo svolgimento dell'attività lavorativa in modo diretto o indiretto. Pertanto, se durante lo svolgimento del lavoro il prestatore d'opera, presente nella struttura organizzativa dell'impresa, venga colpito da causa violenta

rapportabile a suo stesso fatto, l'evento lesivo che ne consegue, deve ritenersi avvenuto in occasione di lavoro, giacché la mera presenza sul luogo di lavoro crea un nesso tra lavoro ed evento, e quindi deve essere indennizzato dall'Istituto assicuratore (*Cassazione Civile sez. Lavoro - Sentenza 21 maggio 1994, n. 5019*).

2) Ai sensi del D.p.r. n. 1124 del 1965 per occasione di lavoro devono intendersi tutte le condizioni, comprese quelle ambientali, in cui l'attività produttiva si svolge e nelle quali è immanente il rischio di danno per il lavoratore, sia che tale danno provenga dallo stesso apparato produttivo, sia che dipenda da fatti o situazioni proprie e ineludibili del lavoratore (salvo il limite in questo ultimo caso del cosiddetto rischio elettivo) e pertanto qualsiasi situazione ricollegabile allo svolgimento dell'attività lavorativa in modo diretto o indiretto. (In base al suddetto principio la S.C. ha ritenuto avvenuto in occasione di lavoro e ricollegabile, in ultima analisi, a colpa lata imprenditoriale l'infortunio occorso ad una lavoratrice che, durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, era caduta nel bagno dello stabilimento il cui pavimento risultava viscido e scivoloso a causa di un'anomala fuoriuscita di acqua dal termosifone rotto ivi installato) (*Cassazione Civile sez. Lavoro - Sentenza 17 dicembre 1998, n. 12652*).

3) In materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, ricorre l'occasione di lavoro – costituente requisito di indennizzabilità dell'infortunio – solo quando il lavo-

ratore sia stato esposto in ragione dell'attività lavorativa a un rischio – il cui operare abbia determinato l'incidente – diverso da quelli gravanti sulla generalità della popolazione, oppure l'attività lavorativa abbia aggravato questi ultimi in misura non trascurabile, pur non richiedendosi che il rischio alla base dell'infortunio sia quello tipico della specifica attività lavorativa. (Nella specie, il giudice di merito, con la sentenza confermata dalla S.C., aveva escluso la ricorrenza dell'occasione di lavoro in relazione ad infortunio occorso a un'impiegata scivolata su una matita mentre percorreva le scale per far ritorno al proprio ufficio dopo aver eseguito una fotocopia) (*Cassazione civile sez. Lavoro 1.02.2000 n. 1109*).

Inabilità temporanea: rispetto a questo tema che vede spesso il ricorso in giudizio in base all'articolo 700 C.p.c. non possiamo che ricordare che l'inabilità temporanea va espressa con riferimento alla possibilità per il lavoratore di attendere alla propria mansione e non ad una qualsiasi attività lavorativa «proficua» e questa incapacità va anche riferita alla incompatibilità dell'attività lavorativa specifica con le esigenze terapeutiche. Questo fa sì che l'inabilità temporanea non si sostanzi con alcun limite definitorio ma soprattutto che a parità di lesione essa possa avere durata diversa in relazione a mansioni diverse o anche alla stessa mansione ma effettuata in condizioni di rischio diverse.

Altro tema che si conclude spesso a livello di contenzioso giudiziario è quello delle manifestazioni patologiche casualmente ricollegabili all'azione di un fatto violento che si

rendono evidenti a distanza di tempo dal trauma o che si palesano lentamente e gradualmente o ancora vengono rilevata/diagnosticata a distanza dal trauma.

In questo caso compito del medico è quello di ricercare con obiettività, rigorosità e scientificità il nesso causale che lega l'evento lesivo alle conseguenze manifestatesi anche a distanza notevole di tempo dall'evento infortunistico³.

Vi è poi una problematica che investe sia gli infortuni che le malattie professionali e che concerne l'assunto previsto dal D.lgs. 38 secondo il quale le menomazioni che determinano un danno inferiore al 16%

non determinano **riduzione della capacità di lavoro**, si tratta di un assioma che alla luce dell'esperienza di questi primi 4 anni di applicazione si è dimostrato assolutamente errato.

Un vasto studio francese indica in quasi il 50% i lavoratori affetti da ernia discale del tratto lombare che non hanno potuto rioccupare «tranquillamente» il loro posto di lavoro mentre le tabelle del luglio 2000 prevedono l'ernia discale del tratto lombare con disturbi trofico-sensitivi persistenti alla voce 213 con un danno previsto fino al 12% a conferma della valutazione sovra esposta.

³ Vedi Borri che afferma: «Perché si abbia la figura giuridica dell'infortunio occorre che fra l'azione violenta e la lesione corra un nesso di causalità, occorre pertanto la coerenza etiologica effettuata dalla lesione violenta, l'importante è che la lesività nel suo organizzarsi ed erompere si contrassegni con caratteri irruenti, e che di siffatto tipo di in generazione patologica sia appurabile la causa efficiente e proporzionale in un momentum aggressivo, per siffatta guisa impetuoso perturbatore della salute. Quel momentum deve essere non soltanto un termine iniziale di serie categorica nello sviluppo del processo morboso, ma deve altresì essere tale di sua natura da insinuare entro l'organismo, fino da partire da quel punto, a quo cronologico, il movente condensato e vaevole dell'acuta produzione patologica».

MALATTIE PROFESSIONALI



Eduardo Arranz-Bravo, Buho-Home, 1970 (particolare)

Modena - I rischi per le lavoratrici addette alla «scelta manuale» delle piastrelle

■ di Silvana Barilli * e AnnaMaria Righi **

Alla fine degli anni '70 il distretto modenese registrava il 40% della produzione mondiale di ceramica e oltre il 60% di quella europea, grazie all'ampia disponibilità locale della materia prima e alla presenza di manodopera specializzata, ottenendo così un'eccellenza di risultati che hanno reso unico questo settore in Italia. Erano oltre 300 le imprese del settore, con 38.000 addetti e 6.500 milioni di fatturato annuo, ma la crisi economica ha colpito dritto al cuore l'economia modenese e regionale, costituita da migliaia di piccole e medie imprese. Per quelli che il lavoro ce l'hanno ancora, però, permane un'esposizione al rischio salute alquanto importante, specialmente in questo settore, da sempre monitorato dall'Inca proprio per l'elevata incidenza di malattie professionali che, negli anni '70, andavano dalle ipoacusie da rumore alle silicosi per esposizione diretta alla polvere di silice cristallina.

L'Inca e la Cgil di Modena hanno deciso, quindi, di avviare un'indagine all'interno di una importante azienda produttrice di pia-

strelle per verificare la presenza delle «nuove» malattie professionali come quelle generate da un sovraccarico delle strutture muscolo-tendinee, nervose o articolari con l'obiettivo, una volta emerse, di tutelare il diritto alla salute dei lavoratori.

L'azienda in questione, leader nel settore della produzione di piastrelle e decori ceramici possiede diversi stabilimenti ognuno dei quali deputato ad una particolare tipologia produttiva.

L'indagine è stata condotta nello stabilimento in cui si effettua la lavorazione detta «terzo fuoco».

Questa unità produttiva dà lavoro a circa 160 lavoratori suddivisi in diversi reparti: laboratorio; uffici; smalteria; forni; scelta manuale; officina; taglio e scelta manuale rivestimento/pavimento; taglio e scelta manuale listelloni; squadratura scelta automatica; preparazione scatole per i vari prodotti.

Ad una prima fase durante la quale è stato distribuito un questionario ai lavoratori e lavoratrici del reparto per ottenere un'anagrafe conoscitiva utile alla valutazione dei rischi

* Settore infortuni Inca Cgil Modena

** Dipartimento salute e sicurezza Cgil Modena

professionali e all'emersione di patologie correlate al lavoro, ne è seguita una seconda che ha visto il sindacato, il Patronato e i lavoratori impegnati in un'assemblea, nel corso della quale sono state fornite informazioni tese a far conoscere quali sono i sintomi delle varie patologie e la loro correlazione con l'attività lavorativa.

Complice la congiuntura economica sfavorevole, che induce le persone a ritenere che se ammalate potrebbero essere estromesse dal lavoro in caso di ricorso agli ammortizzatori sociali, i questionari riconsegnati dai lavoratori sono stati 78, ossia poco meno della metà e rappresentativi di queste tipologie lavorative: 39 scegliatrici; 17 addetti all'alimentatore pallet; 8 meccanici/manutentori; 2 tagliatori; 3 fuochisti; 2 retiniste.

Dopo la raccolta e l'elaborazione dei primi questionari è stato rivolto l'invito a presentarsi presso il Patronato Inca a quei lavoratori che avevano segnalato patologie riconducibili al lavoro svolto o che, proprio a causa della loro attività potevano essere considerati «a rischio salute».

Dai primi risultati è emerso un dato interessante in relazione alle problematiche del tratto del rachide cervicale; infatti, ben 27 casi su 78 (ossia il 38,6%) sono interessati da problematiche a carico del rachide cervicale. Di questi 27 casi la prevalenza (il 74%) ricopre la mansione di scegliitrice. Di fatto 20 scegliatrici su 39 lamentano qualche disturbo nel distretto cervicale.

Questo dato abbastanza eclatante può essere spiegato dal fatto che ci troviamo di fronte a lavoratrici che effettuano un tipo di scel-

ta, detta «manuale», che espone a maggiori rischi rispetto a quanto non succederebbe se esse fossero addette alla scelta automatica.

La mansione della scegliitrice addetta alla scelta manuale consiste nel prelevare tutte le mattonelle che scorrono su di un nastro trasportatore e riporle nelle scatole.

A fianco della scegliitrice, o dietro la sua postazione se sul fianco non vi è spazio sufficiente, sono collocate delle scatole in ognuna delle quali la scegliitrice dovrà riporre le mattonelle rispettivamente di 1° e di 2° scelta.

Trattandosi di scelta manuale e non automatica, tutte le piastrelle e non solo quelle difettose, devono essere prelevate e collocate nelle scatole manualmente perché vi è la necessità di inscatolare separatamente le mattonelle di prima scelta da quelle di seconda scelta.

Ciò comporta una continua rotazione del rachide cervicale in quanto a seconda che la piastrella debba essere collocata nella scatola contenente la 1° o la 2° scelta, la scegliitrice dovrà deporle alla sua destra o alla sua sinistra o, in caso di spazio insufficiente, anche dietro di sé.

Molto meno gravoso è il lavoro che si effettua quando siamo in presenza di scelta automatica: in tal caso infatti il lavoro della scegliitrice viene svolto da un macchinario che, tramite un lettore ottico, individua i difetti e seleziona automaticamente le piastrelle da destinare alla prima scelta e alla seconda.

Non ci stupiamo perciò di un dato così significativo di sintomi al rachide cervicale perché esso è sollecitato da rotazioni continue, nonché da un postura flessa fissa verso

il basso per poter osservare e prelevare le piastrelle che scorrono sul nastro.

È da sottolineare che la norma Uni Iso 11.228, messa a punto da ingegneri che si occupano di biomeccanica, insegna come non solo il sollevamento di pesi ma anche la semplice rotazione/flessione del rachide lombare effettuata con elevata sistematicità e frequenza provochi una ipersollecitazione del rachide inducendo, a lungo termine, possibili patologie. È vero che questa norma è stata emanata a prevenire il rischio per il rachide lombare, ma ci chiediamo per quale ragione il tratto cervicale del rachide dovrebbe sfuggire alle leggi della biomeccanica essendo anatomicamente simile, per non dire identico, al rachide lombare?

Una domanda che rimane senza risposta visto che l'Istituto assicurativo respinge i casi di malattia professionale di ernia cervicale a danno delle scegliatrici che, a causa del loro lavoro, devono mantenere per tutto il turno lavorativo il capo reclinato in avanti compiendo con lo stesso ampie rotazioni per scegliere e prelevare dal nastro trasportatore che scorre in prossimità della loro postazione, le mattonelle da destinare alla prima o alla seconda scelta. La frequenza di tale disturbo, già da noi rilevato nel corso degli anni e che trova conferma in questa indagine, ci ha permesso anche di evidenziare che normalmente la sede più vulnerabile nelle scegliatrici è tra C5-C6 e tra C6-C7. Mentre l'età di coloro che segnalano sul questionario positività per disturbi al rachide cervicale è compresa tra 31 e 56 anni. Può essere utile porre l'accento anche sul fatto che, tranne un paio di casi, tutti coloro che segnalano i disturbi al rachide

cervicale hanno alle spalle almeno una decina di anni di lavoro nel reparto scelta.

Le «relazioni anonime e collettive» redatte dal medico competente aziendale e relative agli esiti delle visite mediche effettuate in azienda, mettono altresì in evidenza un aumento del rischio nel corso degli anni. Nel 2005 si evidenziava, infatti, che il 38% dei lavoratori del reparto terzo fuoco e il 37% dei lavoratori del reparto taglio presentano problemi al rachide cervicale.

Solo quattro anni più tardi, nel 2009, a parità di lavoratori visitati, i casi di problemi al rachide cervicale erano saliti dal 38% al 51% sia in un reparto che nell'altro di cui solo il 28% indicati come casi lievi.

Si noti anche che già nel 2000 il Servizio di prevenzione della Asl Modenese aveva emanato delle linee guida per ovviare ai disturbi muscoloscheletrici nel settore ceramico.

Una delle indicazioni suggerite ai datori di lavoro e ai progettisti del comparto, ma poi eluse dai più, fu quella di ideare dei piani di scorrimento delle piastrelle inclinati verso l'operatore per consentire allo stesso di mantenere una postura più congrua.

A maggior ragione questa indicazione era consigliata nella scelta del prodotto denominato «specchiato» ossia un tipo di piastrella rilucente che proprio per questa sua caratteristica può essere «scelta» solo se osservata in controluce obbligando l'operatore ad effettuare diverse inclinazioni (anche del busto) e movimentazioni del rachide cervicale per poterla osservare in tutte le sue sfaccettature.

Obiettivo dell'Inca e del Dipartimento salute e sicurezza è quello di convincere i lavoratori interessati da problematiche, a vincere la

ritrosia e denunciare le malattie all'Istituto assicuratore (Inail) per ottenere il riconoscimento della malattia professionale. Sarebbe nostra intenzione raccogliere un discreto numero di denunce di ernia cervicale nelle sceglitrici e presentarle cumulativamente all'Istituto proprio per dimostrare l'incidenza del fenomeno.

Questa operazione è identica a quella che fu effettuata nei lontani anni '90 quando iniziarono ad emergere i primi casi di Stc (Sindrome del Tunnel Carpale) nel settore lavorazione carni.

In quel frangente l'Inail respingeva tutti i casi in quanto eravamo in presenza di patologie non ancora tabellate; fummo costretti a rivolgerci al giudice il quale, in più di un caso, sentenziò in favore del Patronato; poi la storia e l'evoluzione delle conoscenze medico-scientifiche hanno fatto il resto: come si sa, infatti, ora tali patologie sono tabellate.

Ma fra i questionari esaminati abbiamo altresì rilevato che sono 42 i casi di problematiche ad una delle due spalle, con una prevalenza di 25 segnalazioni per la spalla destra contro le 17 a carico della spalla sinistra. Un risultato che potrebbe essere configurato come un danno da sovraccarico funzionale, essendo notoriamente più bassa la percentuale di popolazione mancina rispetto a coloro che sono destrimani. La percentuale di chi lamenta problemi alla spalla sinistra è comunque elevata rispetto ai «potenziali mancini» ma è vero anche che spesso il lavoro da svolgere obbliga il lavoratore ad utilizzare entrambi gli arti. Anche in questo caso 14 sceglitrici su 39 lamentano problemi.

D'altronde è innegabile che una sceglitrice debba costantemente prelevare dal nastro trasportatore che scorre innanzi a lei mattonelle non perfette e per fare ciò deve estendere il braccio in avanti (quasi ad altezza spalla visto che lavora seduta) e prelevare il pezzo da scartare. Quando la piastrella da scartare appartiene ad un formato di grandi dimensioni (40 x 40 o 20 x 120) essa può raggiungere un peso considerevole (anche oltre i 10 chilogrammi). Sollevare pesi col braccio esteso completamente in avanti, produce un risentimento notevole per i tendini del sovraspinoso, in quanto essendo la piastrella molto distante dal fulcro (spalla) la leva è assolutamente sfavorevole.

Passiamo ora ad analizzare i risultati ottenuti relativamente al rachide lombare, 30 sono i soggetti che lamentano problematiche in tale sede. Questo significa che il 38% di coloro che hanno riconsegnato i questionari lamenta problemi in sede lombare.

La percentuale non si discosta molto da quella che è normalmente rilevata tra la popolazione che è occupata in lavori manuali. Perciò si può affermare che la sintomatologia dolorosa del rachide con o senza evidenza di bulging o ernie del disco non eccede il livello atteso fra la popolazione in età lavorativa addetta a lavori manuali.

Questo però non deve portare a minimizzare il problema: le assenze dal lavoro per dolore al rachide rappresentano infatti una fra le maggiori cause di assenteismo in quasi tutti i Paesi industrializzati. Anche se il problema è diffuso ovunque resta comunque un problema al quale in ogni caso occorre tentare di porre rimedio.

In questa azienda il RLS e le maestranze nel corso degli anni hanno inviato più di una rimostranza scritta all'azienda per indurla ad acquistare ulteriori ausili meccanici quali pinze o manipolatori per agevolare il sollevamento manuale di pacchi di piastrelle.

Un caso di ernia discale al rachide inizialmente respinto dall'Inail fu in effetti poi accolto in sede di ricorso quando l'Inca inviò all'Istituto assicuratore copia delle rimostranze sindacali inviate nel corso degli anni alla ditta.

Sono 23 i lavoratori che segnalano problematiche al polso destro. Fra questi le sceglitrici sono 16 ossia il 69,6%. È indubbio che le sceglitrici più di altri siano afflitte da patologie quali la sindrome del tunnel carpale poiché, come abbiamo già spiegato, la loro mansione consiste nel prelevare le mattonelle che scorrono su di un nastro trasportatore e riporle nelle scatole poste al loro fianco o persino dietro di loro.

Tra l'altro la tendenza del mercato a richiedere formati sempre più grandi, verosimilmente per accelerare il lavoro del posatore, sta inducendo le aziende a battere la concorrenza progettando formati che possono raggiungere anche i 75x60 cm o addirittura il 120x20 cm.

Il formato 75x60 o il 120x20 può raggiungere diversi chilogrammi di peso per ciascuna piastrella e va da sé che la lavoratrice deve sforzare molto di più il polso per «scegliere» una piastrella di formato grande rispetto ad una di formato minore.

Il metodo Ocra, ideato da Occhipinti e Colombini dell'Epm di Milano per valutare il ri-

schio da sovraccarico biomeccanico dell'arto superiore, evidenzia che la forza è uno dei primari fattori di rischio a danno degli arti superiori. La frequenza elevata di azioni o la ripetitività degli stessi incide meno nella genesi del danno al polso di quanto non debba essere addebitato allo sforzo a cui l'arto superiore è sottoposto. Detto in altri termini, a parità di lavoratore che compie innumerevoli movimenti durante la giornata lavorativa manovrando anche per 40 volte al minuto pezzi di piccolissimo calibro e uno che movimenti 2 volte al minuto pezzi di un peso considerevole, secondo il metodo Ocra, il secondo lavoratore si ammalerà decisamente in anticipo rispetto al primo.

Pertanto si può ragionevolmente sostenere che ciò che ha fatto incrementare il numero di casi di danno al polso è soprattutto, e ancora una volta, la grandezza dei formati da movimentare. Più il formato è grande più aumenta il peso della piastrella, pertanto la forza da esercitare per sollevarla raggiunge livelli di intensità tali da indurre una notevole ipersollecitazione delle strutture muscolotendinee e, a lungo andare, il manifestarsi della patologia.

Le denunce all'Inail di casi di sindrome del tunnel carpale nel comparto ceramico sono da anni numerosissimi. Ultimamente l'Istituto assicuratore ha un atteggiamento controverso, in quanto in linea di massima li accoglie, anche se questa non può essere considerata la regola: infatti, non è raro che qualche caso venga respinto.

Ci auguriamo che questa indagine contribuisca a disvelare il volto nascosto di quelle

che ai profani potrebbero sembrare mansioni tutto sommato prive di qualsiasi rischio, perché i fumi, le polveri, le sostanze chimiche sono apprezzabili ad occhio nudo e se ne può intuire la nocività, ma per tutti i lavori in cui il vero danno è causato dalla postura scorretta, dalla forza da dover esercitare o dal numero elevato di azioni da dover compiere, non sempre la correlazione «lavoro-

danno» è così evidente; e se la mansione non è ben descritta si rischia di andare incontro ad un numero elevato di reiezioni da parte dell'Istituto.

Continueremo nel nostro lavoro di denuncia di malattie professionali chiedendo all'Istituto un confronto vero soprattutto su patologie sistematicamente respinte come quelle del rachide cervicale.

Pronto? È in linea un possibile cancerogeno...

Classificazione Iarc dei campi elettromagnetici Rf

■ di Marco Bottazzi *

Nel 2011 presso l'Agenzia Internazionale per la Ricerca sul Cancro (Iarc) a Lione 31 esperti di 14 Paesi si sono riuniti per valutare la cancerogenicità dei campi elettromagnetici a radiofrequenza (Rf, da 30 kHz a 300 Ghz) e a due anni di distanza il volume «*Non ionizing radiation part 2 – radiofrequency electromagnetic fields*» riporta la classificazione dei campi elettromagnetici a radiofrequenza come possibili cancerogeni per l'uomo, corrispondente al gruppo 2 B¹.

L'esposizione umana ai campi elettromagnetici nell'intervallo di frequenza dai 30 kHz ai 300 Ghz è essenzialmente dovuta all'uso di dispositivi di comunicazione personali (come ad esempio telefoni cellulari, cordless, Bluetooth e apparecchi per radioamatori...), da sorgenti industriali sul luogo di lavoro (es. riscaldatori dielettrici ad alta frequenza e a induzione, utilizzati per esempio nell'incollaggio delle plastiche) e da sorgenti in ambiente esterno come ad esempio le Stazioni Radio Base, i ripetitori radio televisivi e gli apparati per applicazioni medicali.

Per i lavoratori la maggiore esposizione deriva da sorgenti poste *in campo vicino*, mentre la popolazione generale riceve la più alta dose di esposizione da apparecchi trasmettenti collocati in prossimità del corpo, come ad esempio i telefoni cellulari.

Numerosi e articolati gli studi epidemiologici che si sono occupati di indagare le possibili associazioni tra esposizione ai campi elettromagnetici RF ed insorgenza di tumori in popolazioni esposte sul luogo di lavoro (o in alternativa «professionalmente»), nell'ambiente esterno o per l'uso di telefoni senza fili (cellulari e cordless).

Questa ultima è l'esposizione che è stata più studiata.

Per quanto riguarda la correlazione fra la esposizione lavorativa e l'insorgenza di tumori il gruppo di esperti ha rilevato negli studi la presenza di carenze metodologiche che ne inficiano i risultati, mentre ha giudicato che tali studi non danno una dimostrazione sufficiente dell'esistenza di una associazione fra esposizione ambientale a Rf e cancro.

Gli esperti si sono concentrati sulla valuta-

* Coordinatore medico-legale Inca Cgil nazionale

¹ Nel gruppo 2B si trovano classificati altri 274 agenti.

zione dei potenziali effetti cancerogeni derivanti da campi elettromagnetici a radiofrequenza (30 kHz – 300 Ghz) da uso dei telefoni senza fili, a partire da quelli relativi alla insorgenza di tumori del cervello, come il glioma. Le conclusioni del gruppo di lavoro Iarc si sono basate in particolare su uno studio di coorte danese su 5 studi caso-controllo, fra cui lo studio multicentrico Interphone, che ha coinvolto anche l'Italia e l'Istituto Superiore di Sanità.

Lo Iarc ha ritenuto che i risultati emersi, in particolare per gli utilizzatori da più lungo tempo o che effettuano più ore di chiamate o per l'insorgenza di tumore dallo stesso lato dell'esposizione, non potessero essere dovuti solo a distorsione presente negli studi (essendo di tipo retrospettivo risentono di problemi di selezione dei soggetti e di raccolta delle informazioni sulla esposizione, ecc.) e che invece indicassero una possibile relazione causale fra glioma e uso del cellulare.

Ugualmente hanno ritenuta *possibile* la relazione con l'insorgenza di un altro dei tumori cerebrali più studiato, il neurinoma acustico.

Pertanto il gruppo dello Iarc ha giudicato la cancerogenicità dei campi elettromagnetici Rf di «evidenza limitata» negli studi sull'uomo, sulla base di una correlazione fra esposizione a Rf da telefoni senza fili e aumento di insorgenza di glioma e di neurinoma acustico.

Per quanto riguarda la revisione di oltre 40 studi sugli animali, gli esperti hanno concluso che i risultati producessero una «evidenza limitata» di cancerogenicità dei campi elettromagnetici Rf negli animali da esperimento.

Complessivamente, sulla base della evidenza limitata sia nell'uomo che negli animali, il gruppo di lavoro Iarc ha classificato i campi elettromagnetici Rf come **possibili cancerogeni per l'uomo** (Gruppo 2B Iarc).



DISABILITÀ



Sonia Alvarez, *Riflesso nel quadro*, 1970

Il valore della diversità

La condanna dell'Europa all'Italia

■ di Roberto Scipioni *

Non ho impiegato molto tempo per spiegare, e mia figlia a capire, quando aveva 6 anni, che nel parcheggio sotto casa quelle strisce gialle erano riservate non agli «handicappati» ma a persone «diversamente abili», a farle capire con estrema semplicità che non erano persone diverse da noi e, che come noi fossero più abili in alcune cose e meno in altre. Nel nostro caso il signore dell'interno 3, paraplegico dalla nascita, non era evidentemente bravo a giocare a pallone ma aveva una spiccata capacità nelle materie scientifiche, io l'esatto contrario. Seguendo questa logica, quindi, tutti siamo diversamente abili in qualcosa ed io nella mia diversità non sono «diverso» dal signore dell'int. 3; come gli altri sono diversi ai nostri occhi, anche noi possiamo essere diversi agli occhi degli altri. Questo è il concetto che mi sono fatto e che ho voluto trasmetterle. La disabilità non deve e non può essere vista come una limitazione così nella vita come nel lavoro. Ogni persona deve essere valorizzata, deve essere messa in condizione, anche con strumenti adeguati, a

esprimere il meglio di sé. La prima forma di razzismo nasce dalla convinzione che, chi non è uguale a noi è un diverso, non capace, per antonomasia «handicappato» e, quelle «strisce gialle», sono viste da parecchie persone come il segno tangibile di una marcata inferiorità. Essere uguali, quindi, non nel significato di assomigliarsi fisicamente, pensare e parlare allo stesso modo, sarebbe alquanto avvilente, ma avere tutti gli stessi diritti, ed esercitarli a beneficio della propria particolare individualità. La diversità tra gli esseri umani è una componente dell'uguaglianza ed è essa stessa un diritto. In una società in cui la «globalizzazione», tanto osannata per anni, fa rima con «omologazione», si è perso il valore aggiunto della diversità, quale elemento (fonte) di arricchimento non solo dal punto di vista culturale, si è persa l'importanza della specificità di ognuno di noi e ciò che è diverso è trattato con paura e distacco. Nonostante sia a livello nazionale che europeo si siano fatte leggi e trattati sulla «parità di trattamento dei disabili» quasi mai quello che è stato sancito su carta ha avu-

* Area Tutela dei danni alla persona dell'Inca Cgil nazionale

to la sua naturale evoluzione nelle azioni di governo. In Italia le opportunità lavorative e d'integrazione per i disabili non sono molte, nonostante a livello nazionale vi sia una legge specifica e l'Unione Europea preveda norme molto precise contro le discriminazioni. È di poco tempo fa una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea che ha condannato l'Italia per le norme sul lavoro per i disabili, poiché contravvenendo alla direttiva 2000/78 Ce, che stabilisce un codice generale di comportamento per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, «è venuta meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente» detta norma.

Nello specifico, i giudici ritengono che l'Italia non abbia adottato tutte le misure necessarie per imporre ai datori di lavoro l'adozione di provvedimenti pratici ed efficaci a favore dell'inserimento lavorativo dei disabili. Ricordiamo che tale direttiva, in quest'ambito, obbliga gli stati membri a «garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei disabili» adottando, si legge nel testo, «soluzioni ragionevoli». Questo a significare che il datore di lavoro deve prendere tutte le iniziative necessarie, all'eliminazione delle barriere di diversa natura che ostacolano la piena ed effettiva partecipazione delle persone disabili alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori e per consentire, in concreto, «ai disabili di accedere a un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di la-

vorò un onere finanziario sproporzionato» (art. 5 direttiva 2000/78/Ce). Alla sentenza della Corte di Giustizia si è arrivati dopo l'avvio nel 2006, da parte della Commissione europea, di una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia perché inadempiente (violazione degli obblighi impostigli dal diritto dell'Unione) sulla corretta applicazione delle Direttive europee. In Italia l'emanazione del decreto legislativo 216/2003: «Attuazione della direttiva 2000/78/Ce per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro», secondo la Commissione europea, non soddisferebbe appieno le indicazioni fornite dall'Unione Europea, in particolare quelle relative all'art. 5; non vi è nella legislazione italiana una norma che rispecchi fedelmente le direttive Ue e, anche la legge 68/99: «Norme per il diritto al lavoro dei disabili», pur ritenuta in taluni punti superiore a quanto sancito dall'Unione europea, non offre garanzie e agevolazioni a tutti i disabili, tutti i datori di lavoro e tutti i diversi aspetti del rapporto di lavoro.

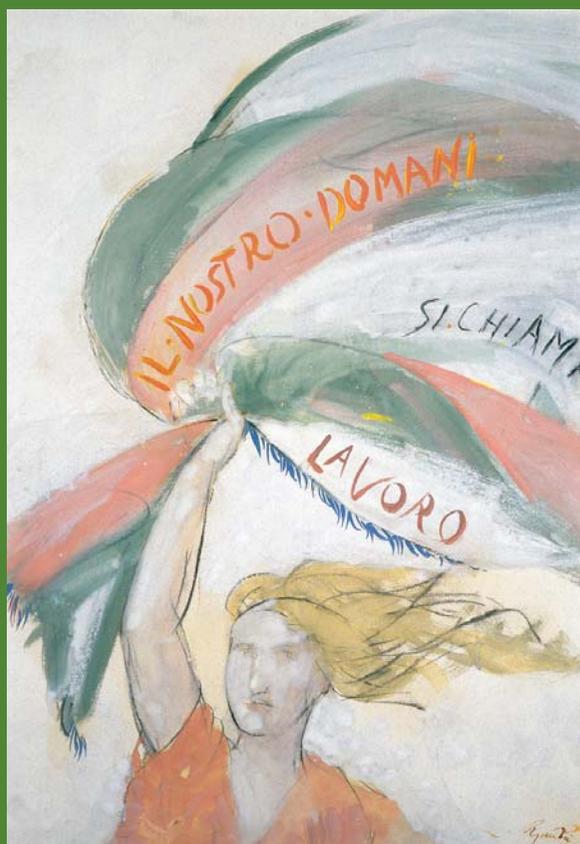
L'applicazione della legge 68/99, secondo la Commissione europea, è una strada tortuosa, molteplici istituzioni, troppe, si occupano della stessa materia: Province, Regioni e Direzioni del lavoro con il risultato di mettere a rischio i diritti sanciti e una reale possibilità di farli valere giuridicamente. A giudizio della Corte l'Italia, non tutelando adeguatamente il diritto al lavoro dei disabili, con delle norme nazionali giudicate parziali e insufficienti, è venuta meno agli obblighi nascenti dalla normativa comunitaria, come previsto dal diritto Ue e dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle

persone con disabilità. La Repubblica italiana è stata condannata, *«non avendo imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, e venendo così meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l'articolo 5 della direttiva 2000/78/Ce del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro».*

Quello che ci chiede l'Europa ora è nero su

bianco, chiari diritti per le persone disabili, chiari doveri e obblighi per i datori di lavoro e altrettante chiare sanzioni per chi trasgredisce. L'Italia ha collezionato, perciò, l'ennesima brutta figura. L'auspicio di tutti è che la classe dirigente del nostro Paese, in considerazione del giudizio emesso dalla Corte, si allinei prontamente alle direttive europee, se ciò non dovesse avvenire, la Commissione potrebbe riavviare una nuova procedura d'infrazione, che potrebbe concludersi con pesanti multe per l'Italia.

IMMIGRAZIONE



Giacomo Manzù, Il nostro domani si chiama lavoro, 1977

Percorsi chiari per una nuova cittadinanza¹

■ di Cecile Kyenge *

È evidente l'interesse particolare che, in ragione dell'incarico conferitomi, mi porta a guardare a questo Rapporto. Ritengo importante sottolineare, come ho avuto modo di fare già in altre recenti occasioni, che l'incarico conferitomi di Ministro per l'Integrazione costituisce un'importante testimonianza: l'Italia ha ormai acquisito consapevolezza del fatto che l'immigrazione non può in alcun modo essere considerata un fenomeno emergenziale, né occasionale, ma semplicemente uno dei caratteri delle nostre comunità.

Questa stessa consapevolezza presiede ad una importante parte dell'attività svolta negli anni dal Cnel, in particolare attraverso l'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri (O.n.c.), previsto dal T.u. in materia di immigrazione ed operante dal 1998. Dalle disposizioni del T.u. e del regolamento di attuazione emerge che l'Organismo, ferme restando le iniziative delle Regioni e degli Enti locali, ha il compito di individuare ini-

ziative idonee a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti e dei doveri dello straniero; esso opera «[...] al fine di accompagnare e sostenere lo sviluppo dei processi locali di accoglienza e integrazione dei cittadini stranieri, la loro rappresentanza e partecipazione alla vita pubblica».

È in questo contesto di attività che si inserisce il Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia, Rapporto giunto ormai alla IX edizione che ha l'intento di mettere a disposizione strumenti metodologici – che si arricchiscono ad ogni nuova edizione del Rapporto – per valutare con riferimento a ciascuna area territoriale (Province, Regioni, grandi aree nazionali) sia la capacità di attrarre e trattenere in modo stabile la popolazione immigrata, c.d. **indice di attrattività territoriale**, sia il **potenziale di integrazione**.

Il riferimento ripetuto, continuo alla crisi economica caratterizza l'intero documento, né del resto poteva essere diversamente.

* Ministro per l'Integrazione.

¹ Intervento tenuto alla presentazione del IX Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia - Roma, 18 luglio 2013 sede Cnel.

Il raffronto tra i periodi temporali cui si riferiscono il Rapporto precedente – anno 2009 – e quello che oggi viene presentato – anno 2011 – indica che le condizioni di inserimento sociale e lavorativo degli stranieri nel nostro Paese si sono andate progressivamente aggravando.

Non costituisce certo una novità la circostanza che stiamo vivendo una perdurante situazione di congiuntura, né che gli effetti ricadono non soltanto sui cittadini stranieri, ma anche sugli italiani.

È pertanto utile, molto utile – e il Rapporto offre una grande opportunità in questa direzione – conoscere come la crisi stia agendo nelle varie aree geografiche del Paese – Nord, Nord Est, Nord Ovest... – e nei diversi ambiti territoriali – Regioni, Province, contesti urbani di varie dimensioni.

Il Rapporto fa emergere un cambiamento sensibile nei dati relativi sia all'occupazione, sia all'integrazione: la «geografia» è cambiata, trattandosi di anni di crisi.

In generale, si registra un abbassamento degli indici di occupazione – in misura maggiore – e di quelli di inserimento sociale.

L'Italia risulta indebolita sotto il profilo socio-occupazionale e, quindi, sotto il profilo dell'integrazione.

La «geografia» è cambiata, dicevo, ed infatti il Rapporto registra un «avvicendamento» nei contesti territoriali che occupano le posizioni di vertice delle graduatorie dell'indice di integrazione.

Ma, ed è questo il dato sul quale soprattutto bisogna riflettere, il potenziale massimo di integrazione che si rileva nelle diverse aree territoriali è comunque inferiore a quello del 2009.

Mi sia consentito richiamare una situazione specifica, che mi appare particolarmente significativa.

Fatta eccezione per l'Emilia Romagna, il Nord-Est risulta molto ridimensionato sotto il profilo dell'inserimento occupazionale degli immigrati, a causa della crisi che coinvolge più duramente il modello produttivo delle piccole e medie imprese, tipico di quest'area. Il dato colpisce, in quanto il Nord-Est si colloca nella graduatoria di inserimento occupazionale, elaborata per grandi aree, al penultimo posto, prima soltanto del Sud Italia.

Naturalmente, come il Rapporto sottolinea, in tutto il Nord-Est – ad eccezione dell'Emilia-Romagna – è stata rilevata una notevole contrazione del potenziale di integrazione: anche rispetto a questo indice, come a quello di inserimento occupazionale, quest'area territoriale si colloca al penultimo posto, precedendo soltanto il Sud Italia.

È di tutta evidenza come sia imprescindibile, per quanti hanno responsabilità di governo ai vari livelli – nazionale, regionale e locale – conoscere quanto più possibile le realtà sulle quali iniziative ed interventi da intraprendere vanno ad incidere.

E la realtà ci attesta, continuamente, che le migrazioni costituiscono elemento di carattere strutturale della nostra società, capace di indurre modifiche nel tessuto sociale, elemento che richiede l'avvio di interventi mirati, finalizzati a favorire sviluppo e coesione anche in questo momento di crisi.

Intendo però soffermarmi sullo sviluppo, in quanto la presenza dei migranti compensa i

nostri squilibri demografici, professionali e pensionistici.

È fondamentale perseguire a livello nazionale ed europeo una «governance» efficace del fenomeno al fine di evitare che la migrazione possa originare costi notevoli e soprattutto tensioni sociali con le popolazioni locali, spesso strumentalizzate a fini ideologici. A tale riguardo, desidero sottolineare un obiettivo che mi sono proposta di perseguire nell'esercizio del mandato conferitomi: aumentare, attraverso più attente forme di comunicazione, la sensibilizzazione per evitare distorsioni che possano far percepire la presenza di immigrati come minaccia alla sicurezza.

Dobbiamo, allora, riservare la massima cura all'organizzazione dell'accoglienza e dei percorsi di inserimento nei tessuti socio-economici, da sviluppare nei settori del lavoro, degli alloggi, dei servizi sanitari, scolastici e sociali. Tutti questi interventi richiedono di essere messi a punto e calibrati sulla persona migrante come titolare di diritti e doveri. Questo è il compito e l'obiettivo dell'azione che sto portando avanti come Ministro per l'Integrazione.

Uno dei settori che ritengo fondamentale è la scuola, luogo da cui i percorsi dell'integrazione prendono l'avvio. La presenza di alunni stranieri di diverse etnie è ormai un dato consolidato nei Paesi di accoglienza e, quindi, nel nostro dove si sono sviluppati diversi programmi di formazione mirati anche ai diversi livelli di cultura e tradizione dei gruppi di provenienza.

Sottolineo con soddisfazione che è già avviato il confronto con il Ministro per l'Istru-

zione, per dar vita ad una collaborazione che renda la scuola sempre più strumento di coesione e reciproca conoscenza e apprendimento.

Sono stata poi chiamata dal Ministro dell'Interno a partecipare ai Tavoli di coordinamento per la gestione dell'accoglienza nei confronti di quanti stanno sbarcando in questi mesi sulle nostre coste. Questi Tavoli vedono la partecipazione attiva degli enti regionali e locali, delle organizzazioni internazionali e delle associazioni di tutela dei migranti; rappresentano importante strumento di coordinamento degli interventi di soccorso e, soprattutto – da qui la presenza di rappresentanti del mio Ufficio – occasione per valutare i percorsi di inserimento nelle comunità territoriali di accoglienza da proporre a coloro ai quali verrà riconosciuta la protezione internazionale.

Uno degli obiettivi che intendo perseguire, con la collaborazione dei colleghi dell'Interno e del Lavoro, è quello di individuare meccanismi idonei che consentano di conoscere quanto prima le competenze e le professionalità e dei protetti internazionali, in modo da favorire l'incontro con i datori di lavoro, eventualmente anche aggiornando, attraverso specifici corsi professionali, le conoscenze dei beneficiari di protezione.

Auspico che il nuovo Fondo europeo sull'immigrazione e l'asilo per il periodo 2014-2020 offra agli Stati membri strumenti sempre più flessibili, semplici ed efficaci per migliorare gli standard dell'integrazione e dell'accoglienza.

Oltre alle risorse, certamente indispensabili, sono necessari indirizzi comuni per favorire

i percorsi della migrazione legale rafforzando la lotta verso coloro – spesso anche connazionali – che abusano dei migranti.

L'impegno cui sono chiamata è anche quello di continuare nella lotta contro ogni forma di razzismo, xenofobia e discriminazione, impegno che intendo portare avanti affinando la specifica normativa di settore: i miei uffici sono già al lavoro per preparare nuovi strumenti, anche legislativi, per prevenire e reprimere l'istigazione all'odio razziale, oggi attuata pure attraverso l'uso delle nuove tecnologie di comunicazione. Il razzismo va prima di tutto combattuto culturalmente.

Se si riesce a sgombrare il campo da paura e pregiudizi – compito non certo agevole – credo che attraverso un attento coinvolgimento delle istituzioni, delle comunità locali, delle associazioni di tutela e, soprattutto, con la partecipazione attiva e consapevole delle stesse popolazioni interessate.

Sono convinta che l'immigrazione è anche nuova cittadinanza, da realizzare attraverso percorsi legali chiari verso un pieno status di cittadino, a mezzo di fasi successive che prevedano anche una partecipazione alla vita politica locale e regionale.

Oggi nel Paese il dibattito politico sembra ormai maturo per prendere atto delle naturali conseguenze dell'ordinario svolgimento delle politiche di integrazione: la necessità di una comune riflessione che possa dar vita ad una nuova legge sulla cittadinanza. Al Parlamento italiano sono state presentate oltre 20 proposte in materia e la maggior parte degli elaborati si basa su un elemento comune: riconoscere in qualche modo lo status a chi

nasce in Italia e ne acquisisce la lingua e la cultura.

Sempre in tema di cittadinanza ricordo che, grazie alla iniziativa del mio Ufficio, il Governo ha raggiunto un primo importante risultato nell'ambito della semplificazione delle procedure di cittadinanza. Nel decreto legge sulla semplificazione è stata inserita una disposizione diretta ad evitare che colui che è nato in Italia da genitori regolarmente residenti non ottenga, al compimento del 18° anno di età, la cittadinanza per ostacoli burocratici a lui non imputabili.

Mi riferisco al requisito del possesso della residenza continuativa che, a volte, per ritardi burocratici o dei genitori del neo maggiorenne impediscono l'ottenimento dello status.

Ho ritenuto utile accennare all'attività posta in essere in questi primi mesi del mio mandato perché si tratta di un'attività che mette bene in luce come l'integrazione è un settore che richiede iniziative ed interventi da intraprendere e realizzare nell'ambito di un sistema di rete, che coinvolge quasi sempre una pluralità di soggetti: le amministrazioni pubbliche, le amministrazioni regionali e locali, il mondo del privato sociale, i singoli cittadini.

È un sistema complesso, perché prevede tanti attori, perché richiede conoscenze e professionalità specifiche, come il Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia testimonia, perché per essere portato avanti in modo proficuo richiede il contributo e l'impegno di tutti, cittadini italiani e stranieri.

DIRITTI E TUTELE NEL MONDO



Jaber (Jabor Alwan Salman), *Donne di due mondi*, anni '90

La Tutela di Inca in Europa

Tre progetti per facilitare la conoscenza e la tutela delle persone migranti nel vecchio continente

■ di Andrea Malpassi *

Nell'affrontare ogni tipo di ragionamento sull'attività del Patronato all'estero, dobbiamo ormai partire dalla inevitabile considerazione che tutte le nostre domande su come immaginiamo il «Patronato del futuro», in realtà, oggi devono tradursi in una riflessione immediata su cosa è il «Patronato del presente». Siamo ormai immersi completamente nella realtà mutata che, fino a poco fa, cercavamo soltanto di analizzare e prevedere. Quei cambiamenti strutturali che vedevamo delinearci nel mondo intorno a noi e anche nella nostra specifica attività all'estero sono oggi vivi, presenti, caratterizzanti del nostro ruolo, del nostro lavoro, anche della nostra forma.

Tali mutamenti strutturali sono sotto gli occhi di tutti.

Innanzitutto è cambiata profondamente la natura dell'emigrazione italiana. La cosiddetta «immigrazione tradizionale» si è ormai integrata nei vari Paesi esteri o, laddove il processo di integrazione è rimasto più difficile,

ha scelto il ritorno verso l'Italia. La «nuova emigrazione» può invece considerarsi ormai un fenomeno di massa.

Questo processo – avviato nell'ultimo decennio – coinvolge ormai decine e decine di migliaia di giovani che, ogni anno, lasciano l'Italia alla ricerca di un posto di lavoro, non necessariamente qualificato.

Le differenze con l'emigrazione del passato sono molte ed evidenti: la natura particolarmente mobile e incerta degli «spostamenti», spesso solo di brevi periodi, la mobilità tra più Paesi stranieri; assai raramente il primo impiego trovato all'estero è quello «definitivo». La «migrazione» non è vissuta come scelta irreversibile; i contratti di lavoro ottenuti, infine, sono spesso «atipici» e precari.

L'Italia stessa è cambiata: se dagli anni '80 il nostro Paese è divenuto anche terra di immigrazione, oggi assistiamo ad una sua ulteriore evoluzione come Paese di «transito»: sempre più sono i migranti sia Comunitari (ad es. dalla Romania) sia Extracomunitari (ad es. dal Marocco) che, dopo aver lavora-

* Coordinatore Area estero Inca Cgil nazionale

to alcuni anni in Italia, decidono poi – per scelta o per necessità – di trasferirsi in un altro Paese europeo.

È importante ricordare che negli ultimi anni il quadro normativo di riferimento per la nostra attività, quello relativo al mondo della sicurezza sociale, ha subito radicali trasformazioni – con importanti ampliamenti o modifiche strutturali – sia in Italia che negli altri Paesi in cui operiamo.

Soprattutto nell'ambito dell'Unione Europea, la normativa comunitaria pone regole, confini, indirizzi e opportunità che vanno a incidere profondamente sui diritti dei lavoratori – in particolare dei lavoratori «mobili» tra vari Paesi.

Questi cambiamenti strutturali hanno generato ovviamente una mutazione e una evidente complicazione dei bisogni, delle domande e dei diritti esigibili dalle lavoratrici e dai lavoratori: ciò ha posto l'Inca, nel suo lavoro all'estero, davanti alla necessità di avviare un importante ripensamento della propria attività, in ogni settore: dalla formazione, alle forme organizzative, ai servizi offerti. Per continuare a garantire una tutela ai cittadini emigrati, coerente con i nostri principi e valori ispiratori, è stato per noi inevitabile interrogarci innanzitutto su cosa fosse davvero cambiato; quali fossero i bisogni e le nuove domande espresse; quali fossero – e soprattutto se ci fossero – gli strumenti a disposizione per aiutare un lavoratore emigrato all'estero a veder riconosciuto un proprio diritto.

Proprio per questo, nel 2010 l'Inca nazionale ha scelto di usufruire dell'opportunità offerta dai progetti europei sullo scambio di in-

formazioni e buone pratiche in materia di sicurezza sociale.

Abbiamo così potuto avviare uno studio sistematico delle normative e dei regolamenti europei, traducendo poi l'analisi in un notevole incremento delle competenze delle nostre compagne e compagni (in Italia e in Europa), arricchendo gli strumenti a loro disposizione nel lavoro quotidiano per la tutela dei diritti dei lavoratori. Al tempo stesso, si è resa strutturale l'abitudine allo studio, allo scambio e al lavoro comune tra le nostre diverse realtà, italiane ed europee, proprio al fine di stabilizzare la nostra «rete orizzontale» nel lavoro di tutti i giorni.

Chiaramente non ci siamo «limitati» ad un lavoro di analisi, di approfondimento e poi di formazione rispetto alle norme europee sulla sicurezza sociale. L'approccio è stato ovviamente di impostazione «sindacale». Nell'affrontare i regolamenti europei, non abbiamo valutato e approfondito solo quello che esisteva, ma soprattutto ciò che ancora mancava. Partendo proprio dall'analisi dei bisogni dei lavoratori migranti, il nostro sguardo si è fermato su ciò che i regolamenti non prevedono, su quali diritti restano ancora scoperti, quali limiti, lacune o mancanze si riscontrano ancora nelle varie normative nazionali sulla sicurezza sociale e nelle politiche europee per il loro coordinamento.

Per realizzare questi progetti, abbiamo cercato e ottenuto, fin dal primo momento, la partnership dei sindacati presenti in tutti i Paesi europei coinvolti nei nostri progetti, a partire dalla Cgil nazionale, ovviamente che, non solo ci ha messo a disposizione la propria rete di rapporti e relazioni in ambito europeo,

ma ci ha permesso una costante e indispensabile collaborazione con la Ces, soprattutto, ideando gestendo e animando con l'Inca ogni singolo appuntamento di tutti i nostri progetti.

Infine, vale la pena sottolineare la scelta operata dall'Inca nazionale di far guidare ogni progetto da un diverso Paese europeo, per promuovere un protagonismo diretto delle nostre strutture all'estero, valorizzare le loro potenzialità, integrarle definitivamente nel lavoro del «sistema» Inca. Ciò che abbiamo realizzato è stato possibile ovviamente grazie al lavoro delle compagne e dei compagni di ogni singola struttura Inca coinvolta e, soprattutto, dell'Osservatorio delle Politiche Sociali di Bruxelles. Una istituzione che abbiamo fortemente voluto e che si è rivelata indispensabile non solo come strumento di conoscenza, ma soprattutto di elaborazione. L'impostazione da noi scelta – il taglio «sindacale» appunto – ha incontrato il favore della stessa Commissione Europea, tanto che da un singolo progetto (Tesse), si è passati a farne complessivamente tre (con Esopo e poi Accessor), indicando un percorso che ha avuto al centro la persona (il lavoratore mobile europeo e no) e i diritti che lo accompagnano nell'arco della sua vita lavorativa, ovunque egli la svolga.

Un cammino che ora vedremo nel dettaglio:

Tesse – Transnational Exchanges on Social Security in Europe – Scambi transnazionali sulla sicurezza sociale in Europa

Nello stesso anno dell'entrata in vigore dei nuovi regolamenti europei sul Coordinamento della sicurezza sociale in Europa (Re-

golamento 883/2004 e 987/2009), il 2010, viene promosso, dall'Inca Belgio, il progetto Tesse: un progetto di «Scambi transnazionali sulla sicurezza sociale in Europa».

L'**obiettivo generale** del progetto è stato quello di favorire lo scambio di informazioni e buone pratiche nel campo della sicurezza sociale applicabile alle persone, europee e no, che circolano sul territorio europeo, dopo l'entrata in vigore dei nuovi regolamenti. Il raggiungimento dell'obiettivo è stato possibile grazie al lavoro coordinato degli organismi sindacali partner del progetto, inclusa la rete internazionale dell'Inca, i 5 partner sindacali Fgtb (Belgio), Cgt (Francia), Cgil (Italia), Oso (Slovenia), Ccoo (Spagna) e la Confederazione Europea dei Sindacati (Ces), che hanno assicurato la loro presenza e supporto lungo tutto il corso del progetto.

Il confronto e lo scambio di informazioni circa esperienze pratiche e conoscenze teoriche ha previsto 4 incontri pubblici (atelier) svolti in altrettanti diversi Paesi europei (Belgio, Germania, Italia e Francia). Grazie al lavoro in gruppo e al confronto continuo, i partecipanti stessi hanno contribuito a creare gli strumenti necessari a una migliore conoscenza dei diritti e dei bisogni dei cittadini, alla loro tutela e rappresentanza. Dopo questi atelier se ne sono svolti 8 in Italia per favorire una diffusione ulteriore delle informazioni.

Quattro i temi trattati nel corso degli atelier transnazionali: il «Cosa»: le nuove prestazioni introdotte e i punti di forza e di debolezza dei nuovi regolamenti; il «Chi»: i lavoratori europei tipici, atipici e i lavoratori

provenienti da paesi terzi. Il «**Come**»: le procedure, ovvero il modo in cui la portata oggettiva e soggettiva dei regolamenti diviene effettiva. Infine, con l'ultima conferenza conclusiva i partecipanti si sono potuti interrogare sul «**Perché**», ossia sugli obiettivi dell'azione sindacale in materia di protezione sociale per i lavoratori mobili e migranti.

Il progetto Tesse ha dato alcuni importanti risultati che si possono sintetizzare in questo modo:

- L'elaborazione di raccomandazioni sindacali da rivolgere alle organizzazioni sindacali, alle istituzioni europee e nazionali.
- La pubblicazione del passaporto dei diritti, che si è tradotta in una guida pratica per le persone che vivono, lavorano e migrano all'interno dell'Europa, realizzata dall'Inca e da tutti i partner sindacali europei del progetto Tesse.
- L'avvio, di un sistema di relazione «a rete» costante tra tutti coloro che hanno partecipato al progetto che ha consentito di sviluppare gli altri progetti.

Esopo – Europe Sociale Opportunités Portes Ouvertes, Parce que l'Europea n'est pas qu'une fable'

Coordinato dalla sede dell'Inca Francia, il progetto Esopo ha visto la partecipazione di 12 partner sindacali tra cui le sedi Inca presenti in altri 5 paesi europei, 3 partner sindacali e l'Osservatorio Inca Cgil.

Esopo nasce con l'obiettivo di entrare in contatto diretto con le persone che vivono in Paesi diversi da quello d'origine. Con la modalità dell'inchiesta tramite un questionario somministrato direttamente ai cittadini mi-

granti e mobili presenti nei 6 Paesi europei partner, si è voluta monitorare l'effettiva conoscenza delle regole di coordinamento, e della loro corretta applicazione, in materia di salute e cure mediche, incidenti sul lavoro e malattie professionali.

Lanciato il 16 novembre 2011 a Parigi, il progetto si è chiuso con la Conferenza finale del 12 e 13 dicembre 2012 a Marcinelle, cittadina belga nei pressi di Charleroi, luogo simbolo dell'emigrazione italiana dei decenni scorsi, dove si è anche consumata una delle tragedie più terribili sul lavoro, con la morte di oltre 250 minatori causata dallo scoppio della miniera omonima.

Tre le fasi del progetto: l'elaborazione di un questionario da parte del gruppo di pilotaggio e dei ricercatori Ires; il contatto con le associazioni delle comunità migranti presenti nei Paesi a cui sono stati somministrati 150 questionari; la terza, infine, la validazione dei questionari e l'elaborazione dei dati raccolti. Parallelamente, a livello nazionale, sono stati predisposti 6 atelier (uno in ogni Paese partner) per la diffusione delle informazioni raccolte.

Il progetto si è sviluppato in 3 mesi di interviste, con 960 questionari distribuiti; 3 mesi sono stati necessari per l'elaborazione dei dati; 802 questionari sono quelli considerati validi ai fini dell'indagine. Sei gli atelier nazionali svolti e 180 sono stati gli operatori coinvolti. La ricerca è stata successivamente pubblicata e presentata in occasione della Conferenza transnazionale tenutasi a Marcinelle.

I risultati, oltre a confermare la complessità della materia, mostrano quanto differiscano le esperienze nei diversi Stati membri.

In particolar modo, le tre aree specifiche di analisi – salute, infortuni sul lavoro e malattie professionali – hanno fatto emergere condizioni nazionali e norme applicative molto diverse per ogni Paese. La scarsa conoscenza dei diritti fruibili in materia di protezione sociale tra i lavoratori migranti rappresenta la poca consapevolezza delle norme comunitarie che sono i risultati principali di questa seconda ricerca, sono i due elementi principali da cui il Patronato e i sindacati intendono partire affinché l'Europa non sia più una favola, ma una realtà «a lieto fine».

Accessor – Atypical Contracts and Crossborder European Social Security Obligations and Rights

Il terzo progetto è in realtà appena avviato e si concluderà nel marzo 2014. È stato chiamato Accessor (Contratti atipici e diritti e doveri della sicurezza sociale europea oltre confine) perché vuole indagare sulla platea dei tanti migranti europei che hanno contratti atipici e precari.

I regolamenti sul Coordinamento della sicurezza sociale in Europa, che dovrebbero porre in essere le condizioni perché il lavoratore mobile, impiegato con contratto standard o atipico, sia tutelato in ogni Paese dove soggiorna o risiede, sono tuttavia disegnati ancora sui bisogni, sugli obblighi e sui diritti del lavoratore standard. I rischi che un lavoratore atipico, che esce quindi dalla portata dei regolamenti, può incontrare sono di varia natura.

Obiettivo generale di Accessor è quello di migliorare le informazioni circa i diritti e i doveri che scaturiscono dai nuovi Regolamen-

ti europei in materia di coordinamento degli schemi di sicurezza sociale quando un lavoratore atipico fruisce del diritto alla libera circolazione.

Coordinato dall'Inca del Regno Unito, con il coinvolgimento delle varie strutture di Patronato europee, i rispettivi partner sindacali nazionali e della Ces, Accessor può mettere a confronto i contesti legislativi, previdenziali e di natura sociale nazionali, che regolano le diverse tipologie di lavoro atipico. L'indagine ha come oggetto l'analisi delle normative, partendo dalla diversa classificazione utilizzata nei diversi Paesi per conoscere realmente come i lavoratori sono tutelati dal punto di vista previdenziale e come possono esportare e/o totalizzare prestazioni o periodi contributivi «non-standard» nei Paesi di destinazione.

L'obiettivo è migliorare la capacità delle organizzazioni sindacali di sviluppare azioni efficaci per aumentare le informazioni e la protezione dei lavoratori atipici mobili, a livello nazionale e transnazionale.

Accessor è organizzato in 3 fasi: la prima di analisi nazionale e transnazionale, la seconda di formazione di una squadra di esperti e la terza di formazione con 8 atelier nazionali. Nel mese di febbraio 2014 è prevista la conclusione del progetto e la sua presentazione in una conferenza stampa che si svolgerà a Roma.

Durante la seconda fase di formazione, partecipanti e formatori lavoreranno insieme alla messa a punto di due prodotti finali: un servizio informativo e di protezione individuale specifico per i lavoratori mobili atipici, e un programma di formazione e infor-

mazione da diffondere nei Paesi partner ad ogni livello. In questo modo, le abilità di tutti gli uffici Inca, all'estero e in Italia, nell'essere interfaccia con i bisogni dei lavoratori

mobili, verranno messe a disposizione in maniera efficace dei lavoratori atipici e precari, spesso discriminati tanto nel Paese di origine quanto in quello di destinazione.

