

LA RICONOSCIBILITA' DELLA MALATTIA PROFESSIONALE DA COSTRITTIVITA' ORGANIZZATIVA E LA RECENTE SENTENZA N. 1576/2009 DEL CONSIGLIO DI STATO.

(D.ssa Silvana Toriello)

PREMESSA

Si palesa di estremo interesse la recente sentenza di Palazzo Spada n.1576 del 2009 non tanto per gli effetti della stessa , in realtà scarsamente tangibili nell'immediato, quanto soprattutto per la peculiarità delle sue statuizioni ove confrontate con la evoluzione giurisprudenziale della Corte di Cassazione in tema di "occasione di lavoro" ed anche con la stessa attuale evoluzione del complessivo quadro normativo.

1 - LE MALATTIE PROFESSIONALI TABELLATE E NON.

Secondo il Testo Unico che disciplina l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro sono malattie professionali quelle contratte nell'esercizio e a causa del lavoro e più nello specifico delle lavorazioni cd. tabellate, in quanto tali lavorazioni rientrano tra quelle previste all'art. 1 e cioè siano ricomprese tra le attività protette.¹ La Corte Costituzionale, con sentenza n.179 del 18 febbraio 1988 ha dichiarato illegittimo l'art. 3 del T.U. nella parte in cui limita la tutela alle sole malattie tassativamente elencate nelle tabelle.

In base a tale sentenza è stato introdotto di fatto il sistema misto per effetto del quale sono tutelate sia le malattie cd tabellate che quelle non tabellate delle quali il lavoratore sia in grado di dimostrare l'origine lavorativa.

Per le prime opera la cosiddetta presunzione legale di origine cioè si presume iuris et de iure che siano state proprio quelle lavorazioni a provocare la malattia denunciata dal lavoratore. Per le altre invece la dimostrazione del nesso eziologico tra lavorazione e patologia denunciata è a carico del lavoratore.

In realtà le patologie denunciate all'Istituto come malattie professionali dotate di una patognomicità che consenta una attribuzione con criteri di assoluta certezza scientifica di una eziologia professionale costituiscono, ormai, una limitata casistica. Attualmente prevalgono, infatti, malattie croniche rigenerative e malattie neo plastiche e, più in generale, a genesi multifattoriale riconducibili a fattori di nocività

¹ Artt. 1 e 3 del DPR 1124/1965.

ubiquitari ai quali si può essere esposti anche al di fuori degli ambienti di lavoro od a fattori genetici.²

Il mutamento delle malattie professionali ha indotto quindi la giurisprudenza ad indicare principi interpretativi ed applicativi adeguati alla nuova realtà che si è andata profilando e con specifico riferimento al nesso causale la stessa Corte di Cassazione ha ritenuto sufficiente, al fine del riconoscimento della sussistenza del medesimo, la ragionevole certezza della genesi professionale della malattia.

Per la elaborazione e la revisione periodica delle tabelle contenenti l'elenco della malattie professionali per le quali vige l'obbligo di denuncia ai sensi dell'art 139 del TU 1124/1965, è stata prevista³ la costituzione di una Commissione scientifica composta da non più di 15 componenti in rappresentanza di vari Ministeri ed Enti. Questo elenco è stato predisposto per la prima volta con DM 27 aprile 2004 poi aggiornato con DM 14 gennaio 2008 pubblicato sulla GU 22 marzo 2008 n. 70.

La Commissione, ha ritenuto che, in base alle attuali conoscenze, l'assoluta certezza di origine non può più essere attribuita ad alcuna malattia professionale per il cambiamento delle esposizioni lavorative.

Pertanto, ha valutato l'opportunità di ricorrere al concetto di «elevata probabilità», oltre che a quelli di «limitata probabilità» e di «possibilità».

L'elenco delle malattie soggette all'obbligo della comunicazione è ripartito in tre liste: lista I, malattie la cui origine lavorativa è di limitata probabilità; lista II, malattie la cui origine lavorativa è di limitata probabilità; lista III, malattie la cui origine lavorativa è «possibile».

A queste ultime appartiene il gruppo 7: malattie psichiche e psicosomatiche, derivanti da disfunzioni dell'organizzazione del lavoro (costrittività organizzative).

Le malattie possono essere il disturbo all'adattamento cronico (con ansia, depressione, reazione mista, alterazione della condotta e/o dell'emotività, disturbi somatiformi) o il disturbo post-traumatico cronico da stress.

L'Inail con circolare 71/2003 calava nei meccanismi propri della malattia professionale non tabellata le malattie da costrittività organizzativa.

2 – LA CIRCOLARE INAIL N. 71/2003.

Con delibera 473 del 26 luglio 2001 il Consiglio di Amministrazione dell'Inail approvò l'iniziativa tesa a definire percorsi metodologici per la diagnosi eziologica

² Da Assicurazione infortuni e malattie professionali Ed Simone 2008 Casale, Murolo, Traficante.

³ Ai sensi dell'art. 10 del D. Lgs. 38/2000

delle patologie psichiche e psicosomatiche da stress nell'ambiente di lavoro compreso il cosiddetto mobbing.

Con lettera del 12 settembre 2001⁴ l'Istituto dettò **le prime istruzioni** per la trattazione delle denunce di disturbi psichici determinati dalle condizioni organizzativo/ambientali di lavoro e dispose che, al fine di acquisire un adeguato patrimonio di informazioni e conoscenze sulla materia, tutte le fattispecie con documentazione completa e probante fossero inviate all'esame centrale.

Come esplicitato nella circolare 71/2003 l'esame degli **oltre 200 casi pervenuti** (denunciati all'Inail quasi sempre dopo accertamenti e trattamenti terapeutici) consentì di monitorare il fenomeno e di conoscere l'approccio diagnostico dei vari centri specialistici nazionali che fanno capo a Cattedre Universitarie, Ospedali, Ambulatori e Centri di Salute Mentale delle AA.SS.LL. operanti sul territorio.

L'accertamento del rischio, effettuato sulla base della denuncia di malattia professionale - integrata ove necessario da richieste specifiche ai datori di lavoro e dai risultati di incarichi ispettivi mirati - nonché le ulteriori indagini cliniche specialistiche eseguite, condussero al riconoscimento della natura professionale della patologia diagnosticata nel 15 per cento circa dei casi esaminati.

Completata questa propedeutica fase di studio e monitoraggio, con la circolare di che trattasi vennero fornite nuove e più articolate istruzioni sulle modalità di trattazione di questi casi. Nella circolare vennero convogliate le conclusioni cui, dopo aver approfondito gli aspetti più complessi e controversi del problema, era pervenuto il Comitato scientifico appositamente costituito.

In tale sede si precisava, pertanto, che la posizione assunta dall'Istituto sul tema delle patologie psichiche determinate dalle condizioni organizzativo/ambientali di lavoro trovava il suo fondamento giuridico nella Sentenza della Corte Costituzionale n. 179/1988 e nel Decreto Legislativo n. 38/2000 (art. 10, comma 4), in base ai quali sono malattie professionali, non solo quelle elencate nelle apposite Tabelle di legge, ma anche tutte le altre non tabellate di cui sia dimostrata la causa lavorativa.

Si sottolineava altresì che, "secondo un'interpretazione aderente all'evoluzione delle forme di organizzazione dei processi produttivi ed alla crescente attenzione ai profili di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, la nozione di causa lavorativa consente di ricomprendere **non solo la nocività delle lavorazioni in cui si sviluppa il ciclo**

⁴ Lettera del 12 settembre 2001 della Direzione Centrale Prestazioni e della Soprintendenza Medica Generale: "Malattie psichiche e psicosomatiche da stress e disagio lavorativo, compreso il mobbing. Prime indicazioni operative

produttivo aziendale (siano esse tabellate o non) **ma anche quella riconducibile all'organizzazione aziendale delle attività lavorative.**

I disturbi psichici quindi possono essere considerati di origine professionale solo se sono causati, o concausati in modo prevalente, da specifiche e particolari condizioni dell'attività e della organizzazione del lavoro.

Tali condizioni ricorrono esclusivamente in presenza di situazioni di incongruenza delle scelte in ambito organizzativo, situazioni definibili con l'espressione "costrittività organizzativa".

Le situazioni di "costrittività organizzativa" più ricorrenti sono declinate nell'ambito della circolare, in un elenco che riveste un imprescindibile valore orientativo per eventuali situazioni assimilabili.⁵

Nel rischio tutelato veniva compreso anche il cosiddetto "mobbing strategico" specificamente ricollegabile a finalità lavorative. Si ribadisce tuttavia che le azioni finalizzate ad allontanare o emarginare il lavoratore rivestono rilevanza assicurativa solo se si concretizzano in una delle situazioni di "costrittività organizzativa" di cui all'elenco sopra riportato o in altre ad esse assimilabili.

Come per tutte le altre malattie non tabellate, in capo all'assicurato veniva posto l'obbligo di produrre la documentazione idonea a supportare la propria richiesta per quanto concerne sia il rischio sia la malattia nel mentre per l'istituto era previsto il potere-dovere di verificare l'esistenza dei presupposti dell'asserito diritto, anche mediante l'impegno partecipativo nella ricostruzione degli elementi probatori del nesso eziologico.

Venivano esclusi dalla tutela i fattori organizzativo/gestionali legati al normale svolgimento del rapporto di lavoro (nuova assegnazione, trasferimento,

⁵ **ELENCO DELLE "COSTRITTIVITÀ ORGANIZZATIVE"**

- Marginalizzazione dalla attività lavorativa
- Svuotamento delle mansioni
- Mancata assegnazione dei compiti lavorativi, con inattività forzata
- Mancata assegnazione degli strumenti di lavoro
- Ripetuti trasferimenti ingiustificati
- Prolungata attribuzione di compiti dequalificanti rispetto al profilo professionale posseduto
- Prolungata attribuzione di compiti esorbitanti o eccessivi anche in relazione a eventuali condizioni di handicap psicofisici
- Impedimento sistematico e strutturale all'accesso a notizie
- Inadeguatezza strutturale e sistematica delle informazioni inerenti l'ordinaria attività di lavoro
- Esclusione reiterata del lavoratore rispetto ad iniziative formative, di riqualificazione e aggiornamento professionale
- Esercizio esasperato ed eccessivo di forme di controllo.

licenziamento) nonché le situazioni indotte dalle dinamiche psicologico-relazionali comuni sia agli ambienti di lavoro che a quelli di vita (conflittualità interpersonali, difficoltà relazionali o condotte comunque riconducibili a comportamenti puramente soggettivi che, in quanto tali, si prestano inevitabilmente a discrezionalità interpretative).

IL RICORSO AL TAR DEL LAZIO

Con due distinti ricorsi alcune associazioni datoriali⁶ ed alcuni datori di lavoro impugnarono tanto la circolare quanto il DM 27 aprile 2004 ,

I ricorrenti sostenevano che la circolare, aldilà del suo nomen juris, dettava prescrizioni sulla definizione e la diagnosi del mobbing, di fatto elevandolo a vera e propria malattia professionale tipizzata. Sicché essa esulava dalla natura meramente ricognitiva ed esplicativa propria delle circolari, assumendo statuizioni conformative, ad effetto immediato, nei confronti dei poteri degli ispettori dell'ente medesimo e contro la sfera giuridica degli imprenditori, così da renderla immediatamente impugnabile.

Veniva altresì impugnato in parte qua il DM 27 aprile 2004 del Ministero del lavoro (in G.U. n. 139 del 10 giugno 2004), in cui sono contemplate le «Malattie psichiche e psicosomatiche da disfunzioni dell'organizzazione del lavoro», ossia quelle generatrici del mobbing di cui alla circ. INAIL n. 71/2003, per le quali si sosteneva dai ricorrenti che non vi sono serie evidenze scientifiche che ne giustifichino la presa in considerazione ai sensi dell'art. 10 del D. Lgs. 23 febbraio 2000 n. 38, ai fini dell'aggiornamento dell'elenco delle malattie ex art. 139 del DPR 1124/1965.

Come si vede, in entrambi i casi, la res controversa si incentra sull'opposizione a che il c.d. mobbing, attraverso vari mezzi, assurga a malattia tipizzata indennizzabile in assenza di definizioni scientifiche o normative e di univoci indirizzi della giurisprudenza.

LA SENTENZA DEL TAR DEL LAZIO DEL 4 LUGLIO 2005 SEZ. ROMA, N. 5454. ANNULLAMENTO DELLA CIRCOLARE N. 71/2003.

Secondo il TAR "il mobbing non può essere considerato in via automatica come una malattia professionale e in quanto tale indennizzabile dall'INAIL, dovendo sempre essere provata l'esistenza della causa di lavoro. In assenza non solo di un'esatta

⁶ Tra ile quali Confindustria, ABI e Confagricoltura

definizione normativa e di univoci indirizzi della giurisprudenza, ma soprattutto del doveroso approfondimento scientifico-medico al riguardo, non è configurabile quale pratica morbigena indennizzabile.”

”Invero, precisava tra l’altro il giudice di prime cure, ad una serena lettura della circolare e, in particolare, della parte relativa alla necessità d’adeguarsi alle nuove forme d’organizzazione dei processi produttivi, questa si basa su un’erronea lettura del sistema c.d. “misto” della tutela del lavoratore dagli infortuni sul lavoro e dalle malattie professionali. Detto sistema, per vero, si basa sì sull’indennizzo sia delle malattie c.d. “tabellate”, sia delle patologie non predefinite, ma solo nel senso che la malattia professionale è indennizzata, indipendentemente dalla sua inclusione nelle tabelle allegate al DPR 1124/1965, se ne sia accertata la sua derivazione causale dall’esercizio d’una delle lavorazioni di cui al precedente art. 1. Non v’è, quindi, indennizzo se non per il rischio lavorativo specifico, onde non basta affermare la rilevanza in sé delle malattie non “tabellate”, occorrendo verificare se esse diano luogo all’esposizione del lavoratore ad una specifica lavorazione morbigena, ossia assunta come in sé pericolosa direttamente dal legislatore.”

“Per cui ferma restando la possibilità di integrare le tabelle delle patologie con le modalità di cui all’art. 10 del D. Lgs. 30/2000 l’Inail con la citata circolare ha surrettiziamente integrato il complesso delle malattie tabellate violando il disposto dell’art. 10 del D. Lgs 38/2000 in quanto siffatta integrazione deriva non già dal rigoroso accertamento da parte della Commissione scientifica per la elaborazione e la revisione periodica delle tabelle ex artt 3 e 11 del DPR 1124/1965 , bensì da un comitato interno all’ente e senza le garanzie partecipative recate dal citato D. Lgs. 38/2000. L’Inail con la circolare impugnata ha individuato l’obbligo di accertare i presupposti oggettivi della coattività organizzativa al fine di integrare gli elementi probatori offerti dal lavoratore in ordine all’esistenza delle condizioni indicate quali forme di siffatta coattività.”

Sulla base di dette argomentazioni il TAR del LAZIO annullava la circolare ma non il Decreto Ministeriale ritenuto coerente con il disposto dell’art. 10 del D.Lgs. 38/2000.

L’APPELLO DELL’INAIL.

Con un articolato appello, i cui passaggi fondamentali sono desumibili dalla stessa decisione del Supremo Consesso, l’Avvocatura dell’ Inail opponeva che la sentenza del Tar “non sembrava aver colto i punti fondamentali della circolare INAIL, travisandola e affermando tra l’altro che l’INAIL avrebbe trasformato le patologie

psichiche determinate da costrittività organizzativa sul lavoro in malattie tabellate. Il Tar del Lazio ha fundamentalmente assimilato le patologie oggetto della circolare al mobbing, confondendo due ambiti radicalmente diversi tra di loro e confondendo pertanto funzione di indennizzo sociale e funzione risarcitoria. La tutela delle malattie professionali causate da disfunzioni organizzative del lavoro costituisce attuazione di diritti costituzionalmente protetti indipendentemente da qualsiasi responsabilità del datore di lavoro. Il mobbing invece – che come è noto si manifesta con un ripetuto comportamento persecutorio – determina l’obbligo di risarcire il danno ingiustamente causato al lavoratore anche se quest’ultimo non abbia contratto alcuna malattia per effetto del mobbing.”⁷

Va sottolineata in merito la netta distinzione tra il “risarcimento” proprio del diritto comune e l’ ”indennizzo”, proprio di quello previdenziale. Il primo fonda, quantomeno per il danno alla persona, il diritto per il danneggiato al risarcimento “integrale” , cioè in tutti gli aspetti, statici e di relazione , del bene tutelato. Il secondo, viceversa, si ispira a una logica di tipo assicurativo tendente ad equilibrare, a livello generale, le uscite con le entrate e, in particolare i premi con i rischi assicurati. In sostanza il responsabile è obbligato al risarcimento integrale ; l’assicurazione garantisce per conto dell’assicurato, l’indennizzo legislativamente (per le assicurazioni sociali) o contrattualmente (per le assicurazioni private) pattuito, che può anche essere inferiore al risarcimento.

Inoltre la tutela indennitaria dell’Inail, come ben rilevato dalla Corte Costituzionale con decisione n. 350/1997, non ha una finalità risarcitoria essendo invece orientata alla rapida liberazione del lavoratore dallo stato di bisogno conseguente all’infortunio od alla malattia.” Il diritto all’indennizzo previdenziale, quindi è dovuto per il semplice fatto obiettivo che il lavoratore abbia subito un pregiudizio causato dall’attività lavorativa e deriva dall’inderogabile dovere di protezione sociale che incombe sull’intera collettività e per essa sullo Stato”⁸. La tutela sociale garantisce esclusivamente un equo ristoro del danno , dovuto “ indipendentemente dal risarcimento in senso proprio che potrà eventualmente essere richiesto dall’interessato, ove ricorrano le condizioni previste dall’articolo 2043 del codice civile”⁹

⁷ Da Portale Inail di giovedì 26 marzo 2009 “Malattie e condizioni di lavoro;contrasto tra Consiglio di Stato e Cassazione”

⁸ Da “Il mobbing. Responsabilità e danni” La Peccerella /Romeo Ed. Inail 2006

⁹ Corte Costituzionale n. 118/1996.

Ne deriva che “nessuna coincidenza può ravvisarsi tra la tutela risarcitoria delle conseguenze del mobbing e la tutela sociale delle malattie professionali dallo stesso causate, stante la radicale differenza dei due sistemi di tutela e dei presupposti richiesti per il riconoscimento dei diritti del soggetto leso”¹⁰

LA SENTENZA 1576 /2009 DEL CONSIGLIO DI STATO

Nonostante l’articolato appello dell’Istituto assicuratore, il Supremo Consesso ha condiviso l’affermazione del Tar per cui il sistema misto, introdotto dalla decisione della Corte Costituzionale, opera nel senso che la malattia professionale è indennizzata, indipendentemente dalla sua inclusione nelle tabelle allegate al DPR 30 giugno 1965, n.1124, se trova la sua derivazione causale nell’esercizio di una delle lavorazioni di cui all’art.1 dello stesso DPR.

L’art.1 citato ha condizionato l’intervento dell’assicurazione obbligatoria per le malattie professionali, anche non tabellate, alla sussistenza di un “rischio specifico” (e non già comune), cui è esposto il lavoratore addetto a determinare lavorazioni, presuntivamente e preventivamente valutate pericolose dal legislatore stesso, mediante, appunto, l’espressa previsione delle “attività protette” di cui allo stesso art.1.

Dunque, “il criterio determinativo del rischio rimane pur sempre connesso alla enucleabilità di un segmento del ciclo produttivo e non anche ad una fase dell’iniziativa imprenditoriale che costituisce il presupposto immanente e generale dell’intera attività produttiva, qual è l’organizzazione del lavoro, la quale, quindi, rimane concettualmente disomogenea rispetto all’attuale criterio legale di determinazione del rischio e, dunque, al di fuori della possibilità di integrazione analogica consentita dal criterio di cui al citato art.1, pur assunto nell’interesse delle sue previsioni.”

Soltanto il legislatore può ampliare l’ambito del rischio assicurato e considerare malattie professionali le patologie collegate alla generale organizzazione aziendale del lavoro.

Il Consiglio di Stato accoglie anche l’appello incidentale relativo al capo di sentenza con cui è stato respinto il ricorso avente ad oggetto la richiesta di annullamento del decreto del Ministero del lavoro 27 aprile 2004, relativo all’individuazione delle “malattie per le quali è obbligatoria la denuncia ai sensi e per gli effetti dell’art.139 del DPR 30 giugno 1965, n.1124”, nella parte in cui, approvando la lista II, contenente “le malattie la cui origine lavorativa è di limitata probabilità”, vi ha

¹⁰ Da “Il mobbing. Responsabilità e danni” La Peccerella /Romeo Ed. Inail 2006

inserito il gruppo 7 “malattie psicosomatiche da disfunzioni dell’organizzazione del lavoro”.

In effetti tali malattie, inerendo per definizione alla “organizzazione del lavoro”, e non connettendosi al presupposto legale del “rischio specifico”, costituito dall’essere addetti alle “lavorazioni protette”, elencate nel già citato art.1 del DPR n.1124\1965, per gli stessi motivi dianzi illustrati, non risultano a priori suscettibili di dare luogo ad indennizzo.

Ne discende che le stesse patologie, in quanto caratterizzate da tale eziologia legata non all’esecuzione delle lavorazioni protette ma al fattore “ambientale-organizzativo”, non sono legittimamente inseribili, neppure in prospettiva, allo stato della legislazione vigente, tra le malattie di cui alla tabella costantemente aggiornata ai sensi dell’art.3 del citato DPR, aggiornamento a cui è volto il potere esercitato con il DM impugnato ai sensi dell’art.10 del D.lgs. 23 febbraio 2000, n.38.

GLI EFFETTI DELLA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO.

Secondo l’Inail , nel breve comunicato pubblicato sul proprio sito, la decisione del Consiglio di Stato “non potrà avere effetti diretti per quanto riguarda il riconoscimento della malattia professionale: valutazione che è rimessa alla competenza del giudice ordinario, in particolare quello del lavoro. Resta da osservare, tuttavia, come il giudice ordinario sia tenuto a rispettare i principi di diritto enunciati dalla Corte di Cassazione che - in materia di occasioni di lavoro e nesso di causalità - ha manifestato nel corso degli anni un orientamento decisamente diverso rispetto a quanto stabilito adesso da Palazzo Spada. La Suprema Corte, infatti, nel corso di questi ultimi anni, ha invece progressivamente allargato il concetto di "occasione di lavoro e nesso di causalità", riconducendo questo rapporto non solo ai rischi specifici di alcune lavorazioni, ma a tutti i rischi del lavoro considerato in sé e per sé. Contestualmente è stato ridefinito, sulla base degli stessi principi evolutivi, il concetto di occasione di lavoro, sicché mentre in passato l'evento lesivo era tutelato soltanto in quanto correlato ad uno specifico e tipico rischio professionale¹¹, oggi la tutela è riconosciuta per gli infortuni che siano collegati al rischio generalmente insito nel lavoro .Non solo ma con specifico riferimento al riconoscimento della malattia professionale e del relativo nesso eziologico, ha anche fatto rinvio al concetto di ragionevole certezza della genesi professionale della malattia.

Non è escluso, pertanto che questa sentenza del Consiglio di Stato possa riaprire un nuovo dibattito in materia e ingenerare future incertezze interpretative.”

¹¹ rischio che promana dall’esercizio della specifica attività lavorativa, dall’adibizione a macchine, dall’ambiente in cui si lavora, dall’adibizione ad una delle 28 attività espressamente previste dall’articolo 1 del t.u.

GLI ORIENTAMENTI DELLA CASSAZIONE ED IL CD. RISCHIO AMBIENTALE.

In particolare già dal 1994 la Cassazione SU¹² affermava che la seconda parte del I comma dell'art. 1 T.U. rende obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni anche nei confronti "delle persone comunque occupate in opifici, laboratori o in ambienti organizzati per lavori, opere o servizi, i quali comportino l'impiego di tali macchine, apparecchi o impianti". Qui non si tratta più del rischio diretto derivante dalla singola macchina nei confronti del proprio operatore, ma del diverso rischio (cosiddetto ambientale) che deriva dalla presenza delle predette macchine negli stabilimenti e nei laboratori, dove, oltre gli operatori delle macchine medesime, vi sono lavoratori addetti ad altre operazioni. Come è stato autorevolmente rilevato, questa norma tutela il lavoro in sé e per sé considerato e non soltanto quello, che viene eseguito presso le macchine. In questo caso la pericolosità è data dallo spazio delimitato, dal complesso dei lavoratori in esso operanti e dalla presenza di macchine.

Da allora la nozione di rischio ambientale ha finito con il non avere più pareti ed ha addirittura superato il limite dell' "ambiente organizzato" inteso tradizionalmente come ambiente chiuso di un opificio o azienda essendo stato riconosciuto anche nell'ipotesi del ferimento di un lavoratore italiano in Libia nel tragitto aeroporto – campo di lavoro a causa dei sentimenti anti italiani ivi presenti (Cass, 2 ottobre 1998 n. 9801)

L' evolversi della giurisprudenza del giudice del lavoro, nel suo complesso, è connotato da una tendenza improntata al progressivo superamento degli originari limiti della tutela, sia sotto il profilo soggettivo (rapporto di lavoro) che sotto quello oggettivo (attività rischiose).Ciò, essenzialmente, ridefinendo i concetti di "manualità" e di "occasione di lavoro".

Il rinvio al rischio specifico operato nella propria decisione dal Consiglio di Stato inevitabilmente fa fare passi indietro all'ambito della tutela e nettamente ignora l'evoluzione interpretativa propria del giudice ordinario nella specifica materia.

L'EVOLUZIONE NORMATIVA

Già nel 2002 l' Agenzia Europea per la salute e la sicurezza (OSHA) nell'ambito della Settimana europea per la salute e la sicurezza del lavoro aveva pubblicato un opuscolo concernente le prevenzione pratica dei rischi psicosociali e dello stress da lavoro.

¹² Decisione n.3476/1994

Secondo le stime fatte dall'Agenzia , lo stress legato all'attività lavorativa è il secondo problema di salute più comune nel mondo del lavoro, dopo i dolori alla schiena, che colpisce quasi un lavoratore su tre e che in Europa arriva a fare ben 40 milioni di vittime. Si è stimato che lo stress da lavoro causa agli Stati membri costi quantificabili in almeno 20 miliardi di euro ogni anno. Il costo non va considerato solo in termini di effettiva perdita economica da parte delle organizzazioni. I costi socioeconomici sono considerevoli; i rischi psicosociali nuocciono alla società ed agli individui.

Negli Stati membri viene applicato un insieme di direttive europee mirate alla prevenzione dei rischi legati alla salute ed alla sicurezza sul posto di lavoro. In base a tali direttive, i datori di lavoro devono garantire che i lavoratori non siano danneggiati dal lavoro, né tantomeno dall'esposizione a rischi psicosociali e dallo stress da lavoro.

Nell'ottobre del 2004 è intervenuto l'Accordo europeo stress lavoro correlato cui ha fatto seguito l'accordo interconfederale del 9 giugno 2008 che ha recepito le istanze presenti sul tema nell'accordo ed è stato sottoscritto da Associazioni di categoria comprese quelle che avevano proposto ricorso al TAR avverso la circolare Inail e OOSS.

Il Testo Unico sulla sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro (D.lgs. n. 81/2008) introduce, tra i rischi particolari che il datore di lavoro deve valutare e prevenire per tutelare la salute dei lavoratori, lo stress.

Lo stesso D. Lgs. 81/2008 all'articolo 28 (oggetto della valutazione dei rischi) fa rinvio per la valutazione dei rischi collegati allo stress lavoro – correlato al contenuto dell' accordo europeo dell'8 ottobre 2004.

I contenuti di tale tipologia di stress in ambito lavorativo secondo l'accordo di che trattasi possono essere individuate in : a) quantità di lavoro eccessiva o insufficiente; b) tempo insufficiente per portare a termine il proprio lavoro; c) mancanza di una chiara descrizione del lavoro da svolgere; d) precarietà del posto di lavoro, incertezza della posizione occupata; e) impossibilità di esprimere lamentele .L'individuazione di tale elemento di rischio potrebbe avvenire attraverso un'approfondita analisi di fattori, quali l'organizzazione e i processi di lavoro (per esempio, l'orario e il carico di lavoro), le condizioni e l'ambiente di lavoro (per esempio, l'esposizione a rumore, calore, ecc.), la comunicazione (per esempio, le aspettative riguardo a possibili cambiamenti, ecc.).

Le modifiche apportate all'articolo 28 nel provvedimento di recente varato ed avente ad oggetto il D. Lgs. 81/2008 procrastinano l'adozione di concrete misure volte alla valutazione di questo particolare rischio alle indicazioni che fornirà la Commissione

permanente per la salute e al sicurezza sul lavoro di cui all'art. art. 6 del medesimo decreto.

I contenuti concreti dello stress lavoro correlato richiamano alla mente l'elenco delle costrittività organizzative individuate dall'Inail nella citata circolare.

La persona vittima di mobbing è esposta a rischio di stress. I processi eziologici che sono a monte del mobbing sono, però, diversi in quanto all'origine del mobbing, ad esempio, c'è un aspetto di intenzionalità che non è presente nello stress lavoro correlato.

L'inserimento del mobbing tra i rischi psicosociali è suggerito dal programma del Modulo C di formazione degli RSPP definito dalla Conferenza Stato – Regioni con l'accordo del 26 gennaio 2006 che distingue tra mobbing, stress e burnout.

Si sottolinea la necessità di sviluppo ed accreditamento presso la comunità scientifica di nuovi ed affidabili strumenti diagnostici e prognostici che insistano sulla natura del fenomeno mobbing.

Gli episodi legislativi in tema di mobbing in Italia sono soprattutto regionali (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Piemonte nel mentre la legge della Regione Lazio è stata ritenuta incostituzionale) in attesa di una legge quadro che finalmente e con l'avallo della più attenta comunità scientifica, introduca nel sistema modalità di disciplina e di riconoscimento di questa delicata realtà utili a superare le difficoltà ed i limiti dell'approccio finora evidenti.

Dunque, se per lo stress lavoro correlato si attende l'insediamento dell'apposita Commissione, per il mobbing è auspicabile un intervento normativo di tipizzazione, secondo quanto già fatto in Francia per esempio nel 2002 o nei Paesi scandinavi che sono stati i pionieri del pieno riconoscimento normativo del mobbing grazie al fondamentale contributo fornito dagli studi del Prof. Heinz Leymann¹³ negli anni '80 e comunque anche in altri Paesi europei come Austria e Germania.

E' auspicabile che l'Istituto assicuratore proprio per garantire la massima estensione della tutela e facendo tesoro dell'esperienza vissuta si renda promotore di concrete

¹³ Heinz LEYMANN, autorevole psicologo e ricercatore tedesco che è ritenuto il fondatore di questo ambito di ricerca all'interno della psicologia del lavoro. E' autore di molte pubblicazioni tra le quali: *Mobbing and psychological terror at workplaces*, in "Violence and Victims", 1990; Vol 5, n. 2; *The Content and Development of Mobbing at Work*, in European Journal of Work and Organizational Psychology, 1996, n. 5; *Mobbing at work and the development of post-traumatic stress disorders* in European Journal of Work and Organizational Psychology, n. 5, 1996. Leymann cura inoltre un sito multilingue sul mobbing che costituisce una vera miniera di informazioni sull'argomento, la c.d. *The Mobbing Encyclopaedia*, consultabile all'indirizzo www.leymann.se

proposte sul punto adoperandosi, innanzitutto, nell'ambito della Comunità scientifica e con lo sguardo rivolto anche alle esperienze europee, al fine di definire e proporre un progetto che detti le linee portanti delle caratteristiche del mobbing per la sua piena conseguente riconoscibilità in quanto malattia professionale tale da determinare non solo una inabilità temporanea totale o una riduzione permanente della attitudine al lavoro (o, come definita da autorevole dottrina, della capacità biologica al guadagno) ma in casi estremi la stessa morte del lavoratore (suicidio) con applicabilità della azione di rivalsa.