



Atti

# Seminario Nazionale Avvocati Inail

**Lavoro, Sicurezza e Giustizia: sfide attuali e sviluppi futuri**

Napoli · 27, 28, 29 novembre 2024

QUADERNI DELLA

**R I V I S T A**  
DEGLI INFORTUNI e DELLE  
MALATTIE PROFESSIONALI



# Atti

## Seminario Nazionale Avvocati Inail

**Lavoro, Sicurezza e Giustizia: sfide attuali e sviluppi futuri**

Napoli

**27, 28, 29 novembre 2024**

Università degli Studi di Napoli Federico II  
Dipartimento di Giurisprudenza - Aula Pessina



Pubblicazione realizzata da

Inail  
Avvocatura generale

## Prefazione

Il volume raccoglie gli Atti della XXIII edizione del Seminario Nazionale Avvocati Inail.

L'evento è stato realizzato in collaborazione con l'Università degli studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Giurisprudenza, si è tenuto dal 27 al 29 novembre 2024 presso la prestigiosa aula Pessina dell'Università ed è stato patrocinato dal Consiglio nazionale forense, dall'Ateneo federiciano e dal Dipartimento di Giurisprudenza.

La scelta della sede del Seminario è indicativa della volontà dell'Istituto e della sua Avvocatura di valorizzare l'attività e il lavoro delle sedi territoriali che danno un contributo indispensabile allo svolgimento del ruolo istituzionale dell'Inail, di rilevanza costituzionale.

Il Seminario dell'Avvocatura Inail ha avuto l'onore di essere inserito nel calendario delle celebrazioni per la ricorrenza degli 800 anni della fondazione dell'Università intitolata a Federico II. L'Ateneo federiciano, oltre a essere uno dei più antichi d'Europa, è stato la prima istituzione universitaria fondata da un'autorità pubblica laica, l'illuminato imperatore Federico II di Svevia, che il 5 giugno 1224 fondò l'Università in cui il sapere veniva messo a disposizione di chiunque nel Regno avesse voluto accedervi, per essere “resi savi e accorti attingendo alla fonte delle scienze e al vivaio delle scienze”.

Nel corso dell'anno l'Università ha preparato un fitto calendario di eventi, denominato *“Federico II 800”*, un evento diffuso che ha coinvolto gli studenti e l'intera comunità federiana, la città di Napoli, nel contesto nazionale e internazionale, con la finalità di creare un ponte tra storia e futuro, far conoscere, diffondere e valorizzare la rete federiana e la sua *“university identity”*.

L'Inail e la sua Avvocatura credono molto nel rapporto con l'Università, non solo per la crescita formativa dei suoi dipendenti, ma anche nell'ottica di uno scambio di esperienze, avendo accumulato nella materia della tutela del lavoratore nel campo della salute e sicurezza una elevata specializzazione utile anche al mondo accademico. Sul territorio nazionale sono attive diverse collaborazioni con istituzioni universitarie, con reciproco apprezzamento.

Il Seminario del 2024, in continuità con il tradizionale appuntamento annuale, è stato organizzato grazie alla collaborazione di tutta l'Avvocatura dell'Inail, sia nella scelta delle tematiche da trattare che dei relatori da invitare, e ha coinvol-

to rappresentanti del mondo accademico, della magistratura e forense in una riflessione comune sui temi della giustizia e della legalità nelle implicazioni con la salute e la sicurezza sul lavoro, nelle diverse prospettive che emergono dalle variegate esperienze professionali, di altissimo livello.

Il Volume raccoglie i contributi che hanno animato il confronto durante il Seminario, che quest'anno è stato indirizzato in particolare alle possibili applicazioni e implicazioni dell'intelligenza artificiale nella gestione del contenzioso, alla tutela della salute del lavoratore anche nelle situazioni di crisi ambientali e al contrasto al fenomeno del caporalato e degli infortuni sul lavoro in agricoltura. Uno spazio viene dedicato anche alle condizioni e prospettive del lavoro nella pubblica amministrazione in un tempo nel quale si torna finalmente a programmare nuove assunzioni e ripartono i concorsi pubblici, ma si registra una preoccupante scarsa attrattività del pubblico impiego.

La prima parte del volume è dedicata all'esame dei principi deontologici, alla trasparenza e tutela della *privacy* nell'ambito dell'applicazione dell'intelligenza artificiale nella gestione del contenzioso e nell'attività dei legali, invero già presente da tempo che inizia a trovare disciplina normativa, nel Regolamento dell'Unione europea n. 2024/1689, mentre nel nostro ordinamento e in corso di approvazione il disegno di legge n. 1146, al momento all'esame al Senato, per il quale di recente sono state anche tenute audizioni delle parti sociali (fra le quali anche il Consiglio Nazionale Forense, che ha partecipato al Seminario con uno dei suoi componenti, unitamente a un Avvocato dello Stato e a un Consigliere di Stato, che hanno portato il loro contributo di esperienza nei settori di rispettiva competenza).

Il Direttore centrale dell'organizzazione digitale Inail ci ha parlato dell'attuale applicazione e delle sfide future dell'intelligenza artificiale, nonché delle sperimentazioni e dei progetti in corso che interessano l'Avvocatura dell'Istituto, sia per l'implementazione delle banche dati di atti giudiziari, pareri e decisioni, sia per la gestione e lo smistamento delle notifiche che avvengono ormai quasi esclusivamente attraverso la casella di posta certificata censita sul Registro Generale degli Indirizzi Elettronici (ReGIndE) del Ministero della giustizia.

La seconda parte del volume, divisa in tre sezioni, è incentrata su tematiche di cogente attualità.

Anzitutto la tutela della salute, dell'ambiente e del lavoro nelle pronunce della Corte costituzionale e della Corte di giustizia europea, il contrasto al fenomeno infortunistico, la funzione dello Stato e il ruolo primario dell'Inail.

Nella seconda sezione si affronta il fenomeno del caporalato in agricoltura e dell'attività ispettiva, anche in riferimento alle criticità ambientali e alla parte-

cipazione dell'Istituto nei processi penali. Un particolare focus è stato dedicato alla partecipazione dell'Istituto nei processi penali, come modalità di apporto all'attività di prevenzione dell'Inail e deterrente per le aziende che non attuano a dovere la normativa antinfornunistica.

Nella terza sezione gli avvocati Inail hanno tributato un omaggio ad Aldo De Matteis, presidente onorario aggiunto della Corte di cassazione. Punto di riferimento scientifico e dottrinale per numerose generazioni di legali e dirigenti dell'Istituto, De Matteis ha offerto negli anni il suo contributo di ricerca e di approfondimento in studi e convegni giuridici promossi dall'Inail. L'occasione è scaturita dalla recente pubblicazione di una raccolta di scritti in onore del Presidente De Matteis, al quale hanno partecipato - con i loro contributi - non solo professori universitari e magistrati di elevato spessore, ma anche molti dirigenti e avvocati dell'Inail.

Il volume si chiude con la quarta parte che contiene la sezione dedicata al mondo del "Lavoro Pubblico" nel contesto attuale e della sua attrattività, con le procedure di concorso, il sistema di welfare, la gestione del contenzioso e le incompatibilità nonché delle prospettive normativa e degli aspetti gestionali e organizzativi. Il Seminario degli avvocati Inail costituisce un appuntamento annuale, che serve non solo a soddisfare la necessità di adempiere l'obbligo di aggiornamento formativo, previsto sia dal contratto collettivo che dalla legge professionale forense, ma anche a costituire un'occasione di incontro dei colleghi dell'avvocatura e di confronto con il mondo accademico e la magistratura per rinforzare un dialogo costruttivo di grande utilità.

Quest'anno abbiamo voluto compiere lo sforzo aggiuntivo di raccogliere gli atti e la relazione del Seminario, così da lasciare traccia anche ai colleghi che, auspicchiamo, entreranno presto nella famiglia dei professionisti dell'Inail per portare avanti la tradizione di una delle più antiche avvocature pubbliche.

Vito Zammataro  
Avvocato generale



# INDICE

## PRIMA PARTE

Intelligenza artificiale nella gestione del contenzioso: principi deontologici, trasparenza e *privacy* (Reg. UE 2024/1689 - d.d.l. AS n. 1146)

|  |    |
|--|----|
| INTRODUZIONE a cura di <b>R. Di Tucci e M. Nucera</b>  | 13 |
| INTELLIGENZA ARTIFICIALE E PROFESSIONE FORENSE:<br>COME L'IMPIEGO DI SISTEMI DI IA PUÒ CONFORMARSI<br>ALLA DEONTOLOGIA FORENSE<br><b>G. Natale</b> | 17 |
| L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA:<br>PROGETTUALITÀ IN ATTO E POSSIBILI SVILUPPI<br><b>B. Bruno</b>                        | 28 |
| IL RAPPORTO TRA INTELLIGENZA ARTIFICIALE (IA)<br>E LA PROFESSIONE LEGALE<br><b>C. Cancellario</b>  | 34 |
| L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE E LE SUE APPLICAZIONI<br><b>P. Guidelli</b>   | 39 |
| ASPETTI DEONTOLOGICI, ECONOMICI E ORGANIZZATIVI<br>NELL'ADOZIONE DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE<br>NELLA PROFESSIONE FORENSE<br><b>R. Arcella</b>   | 42 |

## **SECONDA PARTE**

**La tutela della salute, dell'ambiente e del lavoro nelle pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia europea.  
Contrasto al fenomeno infortunistico.  
Funzione dello Stato e ruolo primario dell'Inail**

INTRODUZIONE a cura di **G. Loy**

51

### **SEZIONE I**

**Dibattito intorno alla sentenza della Corte Giustizia UE del 25/06/2024 (C-626/22) nel prisma degli strumenti giuridici sovranazionali.  
Riflessi sulla legislazione nazionale, l'attività del Governo e la tutela dei lavoratori e dei cittadini**

INTRODUZIONE a cura di **G. Catalano**

57

DAI DECRETI SALVA ILVA ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA CAUSA C-626/22

**S. Lupo**

60

TRA OMISSIONI E RITARDI. IL “CASO ILVA” E IL DRAMMA DI UNA CITTÀ DILANIATA DAL CONFLITTO TRA SALUTE E LAVORO

**A. Panico**

75

TUTELA DELL'AMBIENTE E RAGIONI DELL'ECONOMIA:  
SINTETICHE RIFLESSIONI A MARGINE DEL CASO ILVA

**A. Santonocito**

81

IL GRANDE GIOCO. GIURISDIZIONI E DECISORE POLITICO NEL CONFLITTO TRA PRODUZIONE INDUSTRIALE E TUTELA DELL'AMBIENTE

**S. Staiano**

94

RIFLESSI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO DELLE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA E DELLA CORTE EDU SUL CASO ILVA

**P. Troianiello**

104

## **SEZIONE II**

**Il fenomeno del caporalato in agricoltura e l'attività ispettiva.  
La partecipazione dell'Istituto nei processi penali.  
Novità normative e ricadute sull'attività dell'Inail**

INTRODUZIONE a cura di **L. Lembo e G. De Luca**

115

LA PARTECIPAZIONE DELL'INAIL NEI PROCESSI PENALI  
PER RESPONSABILITÀ DEL DATORE DI LAVORO NELLA CAUSAZIONE  
DI MALATTIE PROFESSIONALI: NUOVE PROSPETTIVE A SEGUITO  
DELLA SENTENZA COZZINI DELLA CASSAZIONE PENALE

**R. Del Sarto**

118

CONTRASTO ALLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO: IL DELITTO  
DI CAPORALATO E GLI SVILUPPI APPLICATIVI DELLA FATTISPECIE  
**G. Patania**

126

## **SEZIONE III**

**La sicurezza del lavoro, le responsabilità e la tutela degli infortuni  
e delle malattie professionali negli scritti in onore di Aldo De Matteis**

INTRODUZIONE a cura di **G. Corsalini**

133

LA SENTENZA PENALE DI PATTEGGIAMENTO DOPO LA RIFORMA  
CARTABIA: RIFLESSI SULLA NATURA DEL TERMINE TRIENNALE DI  
ESTINZIONE DELL'AZIONE DI REGRESSO DELL'INAIL

**L. Crippa**

137

QUESTIONI ATTUALI IN MATERIA DI TUTELA INAIL - LA MANIFESTAZIONE DELLA MALATTIA PROFESSIONALE AI FINI DELLA  
DECORRENZA DELLA PRESCRIZIONE

**M. D'Oriano**

152

LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA DEI LAVORATORI DELLE  
PIATTAFORME DIGITALI E L'EUROPA

**G. Mammone**

162

LO SMART WORKING TRA TUTELA ANTINFORTUNISTICA  
E LIMITI ATTUATIVI. I PUNTI DI DEBOLEZZA E L'ANALISI  
DELLA GIURISPRUDENZA

**M. E. Mancuso Severini**

177

SICUREZZA DEL LAVORATORE E APPALTI, RIFLESSIONI CRITICHE

**R. Riverso**

186

CONCLUSIONI a cura di **A. De Matteis**

197

## **TERZA PARTE**

### **SEZIONE I**

**Il lavoro pubblico: contesto attuale e prospettive.  
Attrattività, concorsi, welfare, contenzioso e incompatibilità**

SINTESI a cura di **L. Damiani**

207

# **PRIMA PARTE**

**Intelligenza artificiale nella gestione del contenzioso:  
principi deontologici, trasparenza e *privacy*  
(Reg. UE 2024/1689 - d.d.l. AS n. 1146)**



## INTRODUZIONE

A CURA DI R. DI TUCCI' E M. NUCERA\*\*

\* AVVOCATO INAIL - AVVOCATURA REGIONALE SARDEGNA

\*\* AVVOCATO INAIL - AVVOCATURA REGIONALE CALABRIA

Il Seminario dell’Avvocatura dell’Inail ha rappresentato un momento di confronto tecnico-giuridico tra esperti interni, del mondo delle professioni e accademici anche sulle sfide e sulle innovazioni che interessano il mondo forense e che incidono sul ruolo dell’Avvocatura, anche pubblica.

Con l’obiettivo di riflettere sul contributo dell’Avvocatura dell’Inail, come presidio di legalità e come soggetto attivo nella modernizzazione della p.a. nei processi di cambiamento e riforma del sistema giuridico, la prima sessione del Seminario annuale dell’Avvocatura Inail, ha costituito occasione di dialogo tra gli attori del cambiamento.

L’impiego dei sistemi di intelligenza artificiale impegna i giuristi a un confronto, con la consapevolezza che trattasi di sistemi ad alto rischio, in considerazione del loro impatto significativo sullo Stato di diritto, sulle libertà individuali e sul diritto a un ricorso effettivo alla giustizia e a un giudice imparziale.

La crescente diffusione dell’IA richiede pertanto un equilibrio tra innovazione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali, primo fra tutti il diritto a una difesa effettiva e personalizzata.

Sarà pertanto fondamentale per i giuristi sviluppare nuove competenze digitali, così come comprendere i limiti e le potenzialità dei sistemi di IA, partecipando al dibattito etico e normativo in corso e contribuendo alla progettazione di strumenti giuridici equi e accessibili.

Con particolare riferimento alla professione forense, la nuova disciplina dovrà necessariamente coordinarsi con i principi deontologici fondamentali, tra cui l’indipendenza, la competenza e la riservatezza, ridefinendo i confini dell’utilizzo legittimo degli strumenti di IA nell’attività professionale dell’avvocato.

Il ruolo dell’avvocato sarà sempre più quello di mediatore tra tecnologia e persona; soggetto capace di utilizzare gli strumenti digitali per migliorare la qualità del servizio, senza delegare a essi il giudizio umano.

Il coordinamento delle norme di settore, inoltre, risulta essenziale per garantire che l’innovazione tecnologica nel settore legale proceda nel pieno rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento professionale forense e delle garanzie poste a tutela dei diritti dei cittadini.

Su tali fondamentali tematiche si sono alternati, nel corso della prima tavola rotonda del Seminario, vari relatori.

L'avv. Gaetana Natale - Avvocata dello Stato presso l'Avvocatura generale dello Stato e autrice di una monografia multidisciplinare sul tema dell'intelligenza artificiale - ha evidenziato come, in materia d'intelligenza artificiale, l'individuazione di precise regole etiche rappresenti un'esigenza concreta, in considerazione della pericolosità intrinseca dei sistemi autonomi.

L'avv. Natale ha quindi posto l'attenzione sulle problematiche riconducibili agli algoritmi e ai relativi rischi concernenti l'incolmabilità, la sicurezza o la libertà della persona umana, rischi di discriminazione, trattamento illegittimo dei dati personali e opacità di funzionamento dell'intelligenza artificiale.

In ambito forense, l'avv. Natale ha rappresentato l'esigenza di ricercare soluzioni capaci di arginare un utilizzo deontologicamente scorretto dello strumento, attraverso il ricorso a regole e principi minimi che i sistemi di IA devono rispettare per essere utilizzati nel settore della giustizia, declinandoli come segue:

- impiego trasparente ed equo dei sistemi di intelligenza artificiale per la difesa dei diritti sia in sede giudiziale che stragiudiziale. Si prescrive, dunque, un uso cosciente e consapevole dello strumento;
- bilanciamento tra la normativa sulla *privacy* e la digitalizzazione dei dati;
- utilizzo di sistemi di IA a supporto, ma non in sostituzione, dell'attività svolta dagli avvocati;
- obbligo di formazione qualificata e qualificante per gli operatori del diritto volta ad acquisire competenze specifiche in materia di utilizzo di sistemi IA, sia con riferimento al funzionamento dell'algoritmo, sia con riferimento alle modalità di inserimento dei *prompt* di comando;
- controllo dei dati e dei sistemi utilizzati per "addestrare" gli algoritmi, anche sotto il profilo dell'autenticità della fonte che della legittimità del loro utilizzo;
- controllo circa la correttezza del risultato fornito dal sistema di IA;
- individuazione dei centri di imputazione della responsabilità, elaborate secondo diverse declinazioni, concernenti sia il metodo di creazione e produzione dell'algoritmo, sia il suo utilizzo;
- divieto di adottare provvedimenti derivanti ed elaborati totalmente da sistemi automatici, a presidio del diritto al giusto processo;
- obbligo di indicare laddove sono stati utilizzati sistemi di intelligenza artificiale, non tralasciando l'impatto specifico nel procedimento o nella decisione;
- coinvolgimento degli Avvocati nelle operazioni di validazione dei sistemi IA destinati all'attività professionale e nei sistemi giuridici, laddove possibile.

Ulteriore importante contributo al dibattito è stato dato dalla dott.ssa Brunella Bruno - Consigliera di Stato, magistrato responsabile del servizio dell'informatica - che ha illustrato i progetti di impiego della IA realizzati nel campo della Giustizia amministrativa, che ha assunto un ruolo centrale e di avanguardia nel fornire risposte a esigenze di tutela legate all'impiego degli algoritmi nei procedimenti amministrativi attraverso l'accesso ai codici sorgente, con approfondimenti di analisi estesi anche ad aspetti tecnici concernenti le distinzioni tra varie tipologie di algoritmi. Le opportunità offerte dal PNRR hanno inoltre consentito, secondo quanto riferito dalla dott.ssa Bruno, l'avvio di progettualità altamente innovative, tra le quali la realizzazione di una piattaforma di *business intelligence* e intelligenza artificiale che intende costituire un passo importante nel processo di modernizzazione e miglioramento dei servizi nel segno dell'efficienza nel sistema della tutela giurisdizionale. La dott.ssa Bruno ha quindi posto l'accento sugli avanzati sistemi di *cybersecurity* basati sull'intelligenza artificiale cui ha fatto ricorso la Giustizia amministrativa a partire dal 2020; sistemi che hanno sinora contribuito efficacemente a proteggere il patrimonio informativo da possibili incidenti informatici, concludendo con l'affermare che “*l'impiego di tali soluzioni ha offerto un primo esempio concreto di come l'intelligenza artificiale possa fornire un supporto strategico alle infrastrutture sensibili*”.

Nel corso della tavola rotonda è quindi intervenuto l'avv. Camillo Cancellario - Consigliere del Consiglio Nazionale Forense e già tesoriere della Fondazione Italiana per l'Innovazione Forense - che ha richiamato l'attenzione sul cambiamento della professione forense e sull'esigenza di conciliare l'utilizzo dell'IA ai principi deontologici evidenziando come la prima (inter)connessione sia rappresentata dalla dimensione “*personocentrica*”. Espressione sintetizzata nell'affermazione: “*Sia il lavoro che la sicurezza che la giustizia - per affrontare le sfide del presente e per poter porre le basi del futuro - non possono non seguire un approccio incentrato sulla persona*”. In tale ottica, ha sollecitato cautela nell'impiego dell'IA, in quanto errori di progettazione, di addestramento o di funzionamento possono condurre a decisioni discriminatorie o comunque lesive dei diritti della persona. Il nostro sistema costituzionale, ha inoltre precisato, non permette di affidare la soluzione delle controversie a sistemi di IA e, pertanto, non c'è spazio per un robot giudice.

L'avv. Cancellario ha quindi rappresentato l'esigenza di costruire una *governance* che preveda il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati e ha, in conclusione, affermato che l'impiego dei sistemi di IA per la difesa dovrà essere trasparente ed equo e solo di supporto al lavoro degli avvocati che, al contempo, dovranno ricevere un'adeguata formazione, sia sul funzionamento che sull'utilizzo, con chiara definizione dei principi di responsabilità.

Ulteriore rilevante contributo al dibattito è giunto dall'ingegnere Paolo Guidelli - Direttore centrale per l'organizzazione digitale Inail - che ha rappresentato i sistemi di IA in Inail, con uno sguardo rivolto alle prospettive future.

L'ing. Guidelli ha posto l'accento su come lo sviluppo e la regolamentazione dell'IA costituiscano sfide complesse che richiedono una cooperazione globale e ha evidenziato quanto sia necessario trovare un equilibrio tra innovazione e regolamentazione, garantendo al contempo che l'IA sia utilizzata in modo etico e responsabile affermando che: *"Il futuro dell'IA dipenderà dalla capacità delle diverse regioni del mondo di collaborare e trovare soluzioni comuni alle sfide che l'IA presenta"*.

Il responsabile dell'organizzazione digitale dell'Inail ha altresì rappresentato che le prime sperimentazioni sull'intelligenza artificiale in Istituto risalgono al 2017 e che, inoltre, numerose sono le iniziative progettuali che interessano l'Avvocatura dell'Istituto anticipando:

- il progetto di creazione di una banca dati di decisione che riguardano l'Istituto con utilizzo dell'IA per un'adeguata perimetrazione del campo d'indagine e il dialogo con altre procedure e piattaforme;
- la gestione automatica delle PEC. Progetto basato sul *machine learning* idoneo a supportare il personale in forza alle Avvocature Inail nelle attività di gestione e smistamento delle PEC.

A conclusione della tavola rotonda è intervenuto l'avv. Roberto Arcella - Consigliere del COA di Napoli ed esperto di processo telematico già componente della Commissione per l'Informatica del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli, nonché socio fondatore del Centro Studi sul Processo Telematico (CSPT) e, dal 18 novembre 2015, componente del Gruppo di lavoro della Fondazione Italiana per l'Innovazione Forense (FIIF - CNF) - che ha affrontato la tematica relativa ai profili economici e organizzativi dell'implementazione dell'IA, non senza prima sottolineare l'esigenza della cd. *"riserva di umanità"*, principio cardine nell'utilizzo degli strumenti di intelligenza artificiale in ambito forense.

L'avv. Arcella ha evidenziato come l'implementazione di strumenti di intelligenza artificiale nell'ambito forense necessiti di un'analisi sistematica che contempli simultaneamente il contesto normativo europeo e nazionale, nonché le molteplici implicazioni pratiche per gli studi legali. In tale prospettiva, ha sottolineato come assuma primaria rilevanza l'inquadramento degli obblighi informativi gravanti sul professionista forense in relazione all'utilizzo di strumenti di IA nell'espletamento dell'incarico professionale.

L'IA può inoltre contribuire - ha sostenuto l'avv. Arcella - all'identificazione di ridondanze e alla ottimizzazione della struttura espositiva, garantendo il rispetto dei limiti dimensionali previsti dalla normativa primaria (art. 46 disp. att. c.p.c.) e regolamentare (d.m. 110/2023), senza compromettere l'efficacia argomentativa dell'atto. I modelli linguistici avanzati, opportunamente addestrati, possono infatti assistere il professionista nell'organizzazione logica delle argomentazioni, nella selezione dei precedenti giurisprudenziali più pertinenti e nella strutturazione efficace del discorso giuridico.

# **INTELLIGENZA ARTIFICIALE E PROFESSIONE FORENSE: COME L'IMPIEGO DI SISTEMI DI IA PUÒ CONFORMARSI ALLA DEONTOLOGIA FORENSE**

G. NATALE\*

\* AVVOCATO DELLO STATO - AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

## ***SOMMARIO***

1. Introduzione.
- 2. Le regole deontologiche applicate ai sistemi di intelligenza artificiale.
- 3. Conclusioni.

## **Abstract**

Il presente contributo, premessi cenni sulle problematiche correlate all'uso dell'intelligenza artificiale in generale e nell'ambito forense in particolare, descrive e confronta le iniziative promosse al riguardo dall'Avvocatura italiana e dal Governo. Nello specifico, richiamati i «principi minimi» individuati in materia dal C.N.F., si rappresentano le posizioni espresse dagli Ordini degli Avvocati di Roma e di Milano nonché dall'esecutivo per coniugare i suddetti principi con il codice deontologico forense. Il quadro che ne emerge all'esito si propone a un tempo di valorizzare l'I.A. come strumento virtuoso e funzionale per la professione legale e di arginarne usi distorti e pregiudizievoli per i diritti costituzionali della persona.

## **1. Introduzione**

In materia di intelligenza artificiale, l'individuazione di precise regole etiche rappresenta un'esigenza concreta per molti ordini professionali. La causa può essere attribuita alla pericolosità, intrinseca, dei sistemi autonomi. Calando il tema all'interno della professione forense, è possibile rendersi conto di come gli Ordini degli Avvocati italiani siano, già da tempo, impegnati a costruire una disciplina in tal senso. Lo scopo della nuova regolamentazione è duplice: da una parte, promuovere l'impiego degli algoritmi all'interno degli studi legali favorendo così l'evoluzione della professione, e, dall'altra, contrastare ogni uso scorretto o inconsapevole dell'intelligenza artificiale da parte dell'avvocato.

Diverse sono le problematiche ricollegabili agli algoritmi: rischi concernenti l'incolumità, la sicurezza o la libertà della persona umana<sup>1</sup>, rischi di discriminazione razziali contrarie illegittime<sup>2</sup>, trattamento illegittimo dei dati personali degli individui<sup>3</sup>, opacità di funzionamento dell'intelligenza artificiale. In ambito forense, ai rischi propri degli algoritmi si aggiungono quelli derivanti dall'utilizzo inconsapevole, contrastanti i doveri di condotta etica gravanti in capo agli avvocati, nonché potenzialmente lesivi dei diritti costituzionali riconosciuti alla parte assistita<sup>4</sup>. Come non pensare a *Mata v. Avianca Inc.*<sup>5</sup>, ossia al caso che ha gettato luce sulle problematiche connesse all'uso poco attento dei sistemi da parte degli avvocati. Nella questione ora citata, gli avvocati del sig. Mata, Steven Schwartz e Peter Lo Duca, avevano depositato innanzi alla *District Court* di New York una memoria difensiva elaborata interamente dall'intelligenza artificiale generativa *ChatGPT*, senza curarsi di verificare la correttezza formale e sostanziale del documento. Si dà il caso che la memoria generata dall'algoritmo contenesse sei *case citation*<sup>6</sup> (così sono chiamati nei sistemi di *common law* i richiami ai precedenti giurisprudenziali vincolanti utili all'applicazione della regola di diritto al caso concreto) che non esistevano. Scoperta la falsità dei precedenti richiamati, la Corte distrettuale di New York ha deciso di sanzionare i due avvocati e il loro studio legale, Levidow & Oberman, al pagamento di una somma di danaro in violazione della *Rule 11* del Codice di procedura civile federale statunitense<sup>7</sup>. L'articolo stabilisce l'obbligo di presentare al giudice solo ed esclusivamente documenti che contengano informazioni garantite dalla legge o da precedenti giurisprudenziali vincolanti o, in ogni caso, sostenute da argomentazioni capaci di modificare o superare un precedente già esistente. La norma, dunque, riconosce un obbligo di competenza gravante in capo al professionista forense, tale per cui questi deve rappresentare con la dovuta competenza professionale gli interessi del proprio assistito in sede giudiziale.

Considerate le problematiche legate all'impiego nel campo della professione forense dei sistemi di IA, gli Ordini degli Avvocati italiani hanno iniziato a ragionare circa le possibili soluzioni capaci di arginare un utilizzo deontologicamente scorretto dello strumento, promuovendo allo stesso tempo il suo impiego negli studi legali.

---

1 Si pensi, per esempio, ai sistemi di giustizia predittiva, di *social credit score* o di identificazione remota.

2 Per esempio, discriminazioni razziali, etniche, di orientamento sessuale o di religione.

3 In questa categoria di rischio possono ricadere tanto i dati personali utilizzati per addestrare il sistema di intelligenza artificiale, quanto quelli forniti dall'utente nel momento in cui si interfaccia con l'algoritmo.

4 Si pensi, per esempio, al diritto di difesa.

5 *U.S. District Court, S.D. New York, Roberto Mata v. Avianca inc.*, 22-cv-1461 (PKC).

6 Si tratta, nello specifico, dei precedenti *Varghese v. China Southern Airlines Co. Ltd.*, *Shaboon v. Egyptair*, *Petersen v. Iran Air*, *Martinez v. Delta Airlines Inc.*, *Estate of Durden v. KLM Royal Dutch Airlines* e *Miller v. United Airlines Inc.*

7 *Federal Rules of Civil Procedure*, Rule 11 (b) (2).

## 2. Le regole deontologiche applicate ai sistemi di intelligenza artificiale

Dirimenti in tal senso risultano le conclusioni adottate dal Consiglio Nazionale Forense a margine del G7 delle Avvocature 2024, evento internazionale in cui si riuniscono i rappresentanti delle Avvocature di Italia, Germania, Giappone, Regno Unito, Francia, Canada e Stati Uniti d'America per affrontare i temi di maggior rilevo inerenti alla professione forense. In questa occasione, il C.N.F. ha individuato i principi minimi<sup>8</sup> che i sistemi di IA devono rispettare per essere utilizzati nel settore della giustizia, ossia:

- impiego trasparente ed equo dei sistemi di intelligenza artificiale per la difesa dei diritti sia in sede giudiziale, sia in sede stragiudiziale. Si prescrive, dunque, un uso cosciente e consapevole dello strumento;
- bilanciamento tra la normativa sulla *privacy* e la digitalizzazione dei dati;
- utilizzo di sistemi di IA a supporto, ma non in sostituzione, dell'attività svolta dagli avvocati;
- obbligo di formazione qualificata e qualificante per gli operatori del diritto volta ad acquisire competenze specifiche in materia di utilizzo di sistemi IA, sia con riferimento al funzionamento dell'algoritmo, sia con riferimento alle modalità di inserimento dei *prompt* di comando;
- controllo dei dati e dei sistemi utilizzati per “addestrare” gli algoritmi, anche sotto il profilo dell'autenticità della fonte che della legittimità del loro utilizzo;
- controllo circa la correttezza del risultato fornito dal sistema di IA;
- individuazione dei centri di imputazione della responsabilità, elaborate secondo diverse declinazioni, concernenti sia il metodo di creazione e produzione dell'algoritmo, sia il suo utilizzo;
- divieto di adottare provvedimenti derivanti ed elaborati totalmente da sistemi automatici, a presidio del diritto al giusto processo;
- obbligo di indicare laddove sono stati utilizzati sistemi di intelligenza artificiale, non tralasciando l'impatto specifico nel procedimento o nella decisione;
- coinvolgimento degli avvocati nelle operazioni di validazione dei sistemi IA destinati all'attività professionale e nei sistemi giuridici, laddove possibile.

Sulla scorta delle conclusioni del Consiglio Nazionale Forense, gli Ordini degli Avvocati costituiti sul territorio hanno cercato di coniugare detti principi minimi col codice deontologico forense<sup>9</sup>. Sotto questo profilo, risultano di estrema

---

8 Consiglio Nazionale Forense, “Intelligenza artificiale e valori democratici”, in G7 delle Avvocature 2024.

9 Si tratta del Codice deontologico approvato dal Consiglio Nazionale Forense nella seduta del 31 gennaio 2014 e pubblicato in G.u. - Serie Generale - n. 241 del 16 ottobre 2014.

importanza le determinazioni provenienti dall'Ordine degli Avvocati di Roma e dall'Ordine degli Avvocati di Milano.

Quanto alla posizione dell'Ordine degli Avvocati di Roma, questa emerge nella quasi sua totalità dal convegno intitolato *"Intelligenza artificiale e l'avvocato: conoscerla per usarla"*<sup>10</sup>. Nel corso dell'evento, i relatori hanno evidenziato gli enormi benefici che possono derivare dall'introduzione degli algoritmi digitali nella giustizia, giacché la velocità di computazione dei sistemi autonomi è in grado di efficientare e semplificare i procedimenti giudiziari italiani, senza rinunciare però al principio di certezza del diritto.

Allo stesso modo, si è evidenziato come un utilizzo incontrollato o inconsapevole dei sistemi di IA possa amplificare i pregiudizi e compromettere i diritti fondamentali dell'individuo<sup>11</sup>, diritti che l'avvocato è tenuto a tutelare e difendere. Da ciò consegue che i sistemi di giustizia predittiva, ammesso e non concesso che si possano adattare alle dinamiche deduttive tipiche degli Stati di *Civil Law*<sup>12</sup>, debbano soggiacere a un necessario controllo successivo da parte del giudice, il quale non può limitarsi ad applicare acriticamente l'*output* generato dall'algoritmo.

Emerge in modo evidente la necessità per l'Ordine di armonizzare l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale con le disposizioni deontologiche che regolano la professione forense. A tal proposito, giova evidenziare quanto sostenuto dall'avvocato Alessandro Graziani, Consigliere Segretario dell'Ordine degli Avvocati di Roma, sul tema: nello specifico, egli ritiene che l'utilizzo di algoritmi in ambito forense debba rispettare il disposto degli artt. 12, 13 e 14 del Codice deontologico.

L'art. 12, che impone all'avvocato il dovere di diligenza<sup>13</sup>, costituirebbe un divieto per il professionista di farsi sostituire dal sistema di intelligenza artificiale nello svolgimento dell'attività professionale. Infatti, l'avvocato deve svolgere il ruolo di "coagulatore" di tutte le risorse utilizzate nello studio legale, compresa l'intelligenza artificiale. L'interpretazione conforme dell'art. 13, che sancisce il dovere di segretezza e di riservatezza<sup>14</sup>, deve garantire che il trattamento dei dati dell'assistito verso l'algoritmo sia consapevole, responsabile e cosciente. L'art. 14,

---

10 ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA, *"Intelligenza artificiale e l'avvocato: conoscerla per usarla"* del 22 ottobre 2024.

11 Si pensi al caso *Loomis c. Winsconsin*, in cui il sistema di giustizia predittiva "COMPAS", algoritmo deputato al calcolo del tasso di recidività, aveva applicato al signor Loomis, anche sulla base del suo *background* razziale, una pena sproporzionata, violando i principi di uguaglianza, del contraddittorio e del giusto processo.

12 A tal proposito, la Corte di appello di Brescia ha implementato un algoritmo di giustizia predittiva in materia di lavoro e di impresa. Il sistema automatico è ancora in fase embrionale: esso si limita a riportare l'indirizzo giurisprudenziale della Corte rispetto al contenzioso ricercato dall'utente.

13 *"L'avvocato deve svolgere la propria attività con coscienza e diligenza, assicurando la qualità della prestazione professionale".*

14 *"L'avvocato è tenuto, nell'interesse del cliente e della parte assistita, alla rigorosa osservanza del segreto professionale e al massimo riserbo su fatti e circostanze in qualsiasi modo apprese nell'attività di rappresentanza e assistenza in giudizio, nonché nello svolgimento dell'attività di consulenza legale e di assistenza stragiudiziale e comunque per ragioni professionali".*

che definisce il dovere di competenza<sup>15</sup>, è posto dall'avv. Graziani come criterio discriminante tra l'avvocato e la macchina, tale per cui solo al primo è devoluta la preparazione della difesa in giudizio e non anche alla seconda.

In definitiva, secondo l'Ordine degli Avvocati di Roma, il professionista forense deve essere incoraggiato a implementare nel proprio studio i sistemi di IA, in virtù dei benefici che ne derivano, ma, al contempo, egli deve utilizzare detti sistemi secondo uno *standard* etico deontologico ben definito. Un risultato, questo, raggiungibile solo attraverso un duplice sforzo: da una parte, la definizione di linee guida unitarie per i professionisti, dall'altra, l'istituzione di attività di formazione all'intelligenza artificiale che coinvolga avvocati, studenti, praticanti e ogni altro operatore del diritto.

Mentre l'Ordine degli Avvocati Roma ha adottato un approccio interpretativo per conformare i principi minimi enunciati dal CNF al Codice deontologico, l'Ordine degli Avvocati di Milano ha preferito un approccio positivo, emanando la *"Carta dei principi per un uso consapevole di strumenti di intelligenza artificiale in ambito forense"*. L'atto di autoregolamentazione si inscrive nel progetto HOROS<sup>16</sup>, un tentativo dell'Ordine meneghino di delineare i confini d'uso dell'intelligenza artificiale nella professione attraverso un sistema di principi. L'attività normativa è completata da iniziative di alfabetizzazione con lo scopo di istruire gli Avvocati a un uso consapevole dello strumento e un osservatorio permanente, costituito al fine di vigilare sulle nuove soluzioni IA applicabili nel settore della giustizia.

I principi individuati dalla Carta milanese sono dieci<sup>17</sup> e meritano di essere analizzati nello specifico. Il primo, rubricato *"principi generali"*, prescrive al professionista di utilizzare i sistemi di IA *"nel rispetto dei principi di legalità, correttezza trasparenza e responsabilità"*, impone la conformità dell'algoritmo alla normativa nazionale e sovranazionale vigente e pone un obbligo di finalità dello strumento, ossia il *"miglioramento delle qualità del servizio legale, senza compromettere i diritti e la fiducia dei clienti"*. Da ultimo, il primo principio prescrive che l'utilizzo dello strumento scelto dall'avvocato sia adatto e proporzionato allo scopo perseguito<sup>18</sup>.

Il secondo principio enucleato è relativo al dovere di competenza.

Viene imposto all'avvocato un costante sviluppo delle proprie competenze tec-

<sup>15</sup> *"L'avvocato, al fine di assicurare la qualità delle prestazioni professionali, non deve accettare incarichi che non sia in grado di svolgere con adeguata competenza".*

<sup>16</sup> Come ha osservato l'Ordine degli Avvocati di Milano, Horos (ὅρος) in greco vuol dire confine e, culturalmente, rappresenta l'azione di definire i confini e, per estensione, di dare ordine al caos; ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO, Comunicato stampa del 17 dicembre 2024, p. 1.

<sup>17</sup> Non si può non richiamare l'evento di presentazione della Carta meneghina, avvenuta nel corso del convegno *"Intelligenza artificiale e professione forense: La carta dei principi dell'Ordine di Milano"* del 18 dicembre 2024.

<sup>18</sup> ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO, *"Horos, Carta dei principi fondamentali per un uso consapevole di strumenti di intelligenza artificiale in ambito forense"*, p. 12.

nologiche<sup>19</sup>, mediante corsi di aggiornamento periodici, al fine di comprendere il funzionamento del *software* IA e i suoi limiti, così da “*garantire che i risultati siano accurati e appropriati al contesto legale*”. In aggiunta, la norma responsabilizza il professionista in ordine all’identificazione dei rischi collegati al sistema di IA e alla dipendenza da esso. Si impone anche “*un’attività di monitoraggio costante alle nuove soluzioni di AI*”. Di conseguenza, è essenziale per l’avvocato non adottare in perpetuo un’unica soluzione, ma deve valutare gli strumenti alternativi generati dall’incessante avanzare della tecnologia<sup>20</sup>.

Terzo principio individuato dal progetto HOROS riguarda la trasparenza nell’utilizzo del *software* IA: il professionista forense, da una parte, è tenuto ad avvisare i clienti che lo studio fa uso di sistemi di IA e, dall’altra, ha il dovere di illustrare nel dettaglio in che modo le tecnologie impiegate possano contribuire al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Del pari, è ascrivibile al dovere di trasparenza la capacità di “*spiegare come l’AI abbia influenzato l’elaborazione di documenti, l’analisi di prove o altre attività legali, facendo in modo che ogni risultato generato sia comprensibile, giustificabile e motivato*”. Dunque, emerge che l’Ordine di Milano disciplini la trasparenza sotto due profili: la conoscenza generale di utilizzo dello strumento e la conoscenza degli elementi particolari elaborati dall’IA<sup>21</sup>.

Il quarto principio invece stabilisce la centralità della decisione umana rispetto agli *output* fuoriusciti dal *software* IA. All’avvocato è demandata una funzione di controllo critico dei risultati prodotti dalle tecnologie IA diretto a valutarne l’adeguatezza, l’accuratezza e la conformità ai principi etici e legali. L’intervento umano appare essenziale per prevenire gli errori, i pregiudizi o le decisioni inique che potrebbe generare l’algoritmo. Allo stesso tempo, il disposto sembra fungere da argine alla dipendenza del professionista dal sistema di IA e sancisce una netta linea di demarcazione tra l’avvocato (soggetto istituzionale atto a garantire il diritto di difesa) e l’algoritmo (mero strumento di assistenza nello svolgimento dell’attività professionale)<sup>22</sup>.

Il quinto principio assicura la protezione e il corretto trattamento dei dati personali, garantendo inoltre il diritto alla riservatezza delle parti assistite. Per corrispondere all’obbligo lo studio deve adottare tutte le precauzioni necessarie, quali la minimizzazione dei dati o la limitazione delle finalità, al fine di limitare il trattamento dei dati personali ai soli “*scopi specifici e legittimi per cui sono stati raccolti*,

---

19 Non si può non notare la similitudine col disposto dell’art. 15 del Codice deontologico forense, che prescrive il dovere di costante aggiornamento della preparazione professionale.

20 ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO, “*Horos, Carta dei principi fondamentali per un uso consapevole di strumenti di intelligenza artificiale in ambito forense*”, p. 13.

21 ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO, “*Horos, Carta dei principi fondamentali per un uso consapevole di strumenti di intelligenza artificiale in ambito forense*”, p. 14.

22 *Ibidem*, p. 15.

*evitando l'elaborazione di informazioni superflue o non strettamente necessarie*”. Tali accorgimenti devono essere accompagnati da una nota informativa, intellegibile, completa ed esaustiva, che garantisca la trasparenza delle finalità di trattamento. Sotto altro aspetto, il principio suggerisce l’impiego dei metodi “*privacy by design*”<sup>23</sup> e “*privacy by default*”<sup>24</sup> per la progettazione degli algoritmi destinati a venir utilizzati dagli studi legali<sup>25</sup>.

Il sesto principio è teso a garantire la sicurezza informatica del sistema di intelligenza artificiale. Tale obbligo, in realtà, sembra coinvolgere sia i soggetti che producono o commercializzano gli algoritmi<sup>26</sup>, sia i professionisti forensi, il cui compito è quello di verificare il grado di tutela del *software* da accessi non autorizzate o fughe di dati. Dal tenore letterale del testo non sembra emergere l’obbligo dell’avvocato di risolvere le falte costruttive nella sicurezza, giacché l’unica condotta da tenere in caso di violazione dei protocolli di sicurezza consiste nell’attivo contenimento dei danni mediante “*procedure di risposta rapida ed efficaci*”<sup>27</sup>.

Quanto al settimo principio, questo ha a oggetto la valutazione del rischio conseguente all’utilizzo di sistemi di IA. Sul punto, la Carta sancisce il dovere dell’avvocato di effettuare una “*valutazione continua*” dei rischi collegati all’utilizzo di algoritmi nel contesto forense, quali inaccuratezza dei dati, presenza di discriminazioni ingiustificate o criticità nel trattamento dei dati degli assistiti. L’attività di controllo è completata dall’obbligo di intraprendere azioni correttive, qualora si rilevino “*rischi significativi*”. Quanto alle azioni correttive da adottare in concreto, la Carta lascia ampio margine di discrezionalità al professionista, limitandosi a suggerire rimedi come la sospensione dell’uso del *software* nello studio, l’introduzione di processi di anonimizzazione dei dati o l’aggiornamento dei protocolli di utilizzo. Si precisa che anche l’azione correttiva deve essere sottoposta alla verifica dell’efficacia<sup>28</sup>.

L’ottavo principio individuato dalla Carta meneghina si occupa di un aspetto che non è strettamente legato all’attività forense, ma rappresenta comunque una criticità nei sistemi di intelligenza artificiale: la discriminazione nei procedimenti decisionali. A tal proposito, si costituisce in capo all’avvocato uno specifico dovere di

23 Per “*privacy by design*” si intende una tecnica di progettazione dell’algoritmo che considera la protezione dei dati personali quale elemento centrale del prodotto finito.

24 Con “*privacy by default*” ci si riferisce a un’opzione predefinita presente in un sistema di IA che garantisca il trattamento dei soli dati strettamente necessari per adempiere alle finalità specifiche del prodotto digitale.

25 ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO, “*Horos, Carta dei principi fondamentali per un uso consapevole di strumenti di intelligenza artificiale in ambito forense*”, p. 16.

26 In questo caso, l’obbligo di assicurare la sicurezza informatica atterrebbe alla fase costruttiva del software di IA, attesa la disciplina derivante dal c.d. “*AI Act*”.

27 ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO, “*Horos, Carta dei principi fondamentali per un uso consapevole di strumenti di intelligenza artificiale in ambito forense*”, p. 17.

28 ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO, “*Horos, Carta dei principi fondamentali per un uso consapevole di strumenti di intelligenza artificiale in ambito forense*”, p. 18.

vigilanza in ordine alle discriminazioni illegittime e ai *bias* cognitivi che potrebbero interessare il sistema. Ciò a causa del fatto che tali elementi sono in grado di inficiare l'effettività della tutela dei diritti dell'assistito. In breve, viene specificato il contenuto del quarto e del quinto principio in relazione alle ipotesi discriminatorie.

In aggiunta a quanto rappresentato, in questo punto la Carta prende in considerazione l'impatto ambientale dell'algoritmo, suggerendo al professionista di pre-diligere soluzioni sostenibili. Considerata l'intangibilità della questione trattata, l'ultima parte dell'ottavo principio sembra più un tentativo di *greenwashing*, che un vero e proprio dovere deontologico<sup>29</sup>.

Il nono principio, rubricato “*Formazione continua e re-skilling*”, completa il dovere di costante sviluppo in ambito digitale. In breve, si prescrive l'obbligo per gli avvocati e i loro collaboratori di partecipare a corsi di aggiornamento sulle nuove tecnologie, sulla protezione dei dati e sulla sicurezza informatica, onde “*acquisire le conoscenze relative ai rischi e alle implicazioni legali connesse all'uso dell'AI*”. Importanza ragguardevole è data al *re-skilling*, il processo è infatti considerato il mezzo con cui il professionista può migliorare la qualità dei servizi resi<sup>30</sup>.

Il decimo e ultimo principio ha conto della tutela del diritto di autore. Il rispetto della normativa, nazionale e internazionale, circa la proprietà intellettuale dei dati utilizzati per addestrare e per far funzionare i sistemi di intelligenza artificiale rappresenta un punto critico. Non sempre i soggetti che creano *software* di IA, specie se generativi, utilizzano *cluster* di dati nel rispetto delle leggi sul diritto di autore. Sul punto, l'Ordine degli Avvocati di Milano è intervenuto prescrivendo l'obbligo per il professionista di “*garantire che tutte le opere e i dati utilizzati siano conformi alle normative vigenti*”, dunque l'avvocato non può usare come *input* materiale coperto dal diritto d'autore senza una precisa autorizzazione da parte del titolare dei diritti di sfruttamento economico. In caso di IA generative, il professionista deve assicurarsi che anche l'*output* elaborato dalla macchina sia conforme alle regole sul diritto d'autore. Da ultimo, la Carta sancisce un principio di precauzione tale per cui l'avvocato deve “*prestare particolare attenzione a evitare presunzione di non violazione*”, in quanto l'*output* generato potrebbe “*sorvegliare problematiche legate alla titolarità dei diritti*”, richiedendo dunque autorizzazioni specifiche per il suo utilizzo<sup>31</sup>.

Mettendo a confronto la normativa dell'Ordine degli Avvocati di Roma con quella dell'Ordine degli Avvocati di Milano è possibile notare alcuni punti in comune, per esempio ambedue hanno come base normativa di riferimento i doveri di cui agli artt. 12, 13 e 14 del Codice deontologico forense ed entrambe svilup-

---

29 *Ibidem*, p. 19.

30 *Ibidem*, p. 20.

31 ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO, “*Horos, Carta dei principi fondamentali per un uso consapevole di strumenti di intelligenza artificiale in ambito forense*”, p. 21.

pano detti doveri tenendo in considerazione i *vulnera* che potrebbe determinare l'intelligenza artificiale per i diritti dell'individuo. Per questa ragione, le regole di condotta enucleate si assomigliano tra loro: si pensi al controllo continuo demandato all'avvocato rispetto alla compatibilità del sistema di IA, alla verifica dell'idoneità dell'*output* della macchina oppure agli obblighi di trasparenza nei confronti degli assistiti. Esistono, però, anche delle differenze. L'Ordine di Milano, per via dell'approccio positivo, riesce a incidere anche su aspetti non direttamente riferibili al Codice deontologico. Un esempio di ciò è l'attenzione verso la normativa sul diritto d'autore o sulla sicurezza informatica dei *software* utilizzati nello studio legale. Si tratta di aspetti senza dubbio legati alle criticità dei sistemi automatizzati, ma che fuoriescono dalla sfera dei principi deontologici generali individuati dal Titolo I del Codice deontologico forense.

Analizzate e messe a confronto le posizioni delle Avvocature sul tema, bisogna segnalare che, nel corso del mese di maggio 2024, il Governo ha presentato un progetto legislativo diretto a disciplinare il fenomeno IA<sup>32</sup>, in modo da completare la regolamentazione comunitaria in materia<sup>33</sup>: si tratta del disegno di legge n. 1164/2024, a firma del Presidente del Consiglio dei ministri, Giorgia Meloni, e del Ministro della giustizia, Carlo Nordio. Ai fini della presente analisi, occorre soffermarsi sul contenuto del disegno di legge, in special modo sugli artt. 12 e 14, che regolano l'applicazione dei sistemi di intelligenza artificiale nel settore della giustizia. Quanto all'art. 12, preliminarmente si precisa che la disposizione disciplina in generale le professioni intellettuali. L'articolo, al comma 1, limita l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale alle sole “*attività strumentali e di supporto all’attività professionale*” e stabilisce il criterio della prevalenza dell'attività intellettuale del professionista sul contenuto elaborato dagli algoritmi. Al comma 2, invece, fa obbligo al professionista di comunicare al proprio cliente di fare uso di strumenti di intelligenza artificiale per adempiere alla prestazione e di trasmettere le “*informazioni relative ai sistemi di intelligenza artificiale utilizzati*”. La disposizione prescrive altresì che l'informativa sia elaborata con “*linguaggio chiaro, semplice ed esaustivo*”. Si tratta, in concreto, di un obbligo di trasparenza. La *ratio* della disposizione, così come emerge dalla relazione allegata al progetto legislativo<sup>34</sup>, è quella di preservare le professioni intellettuali, considerate dal proponente estremamente rilevanti “*nell'economia e nel tessuto sociale italiano*”, da un utilizzo degli algoritmi che “*naturi la funzione [...] e mini il rapporto di fiducia tra cliente e professionista*”.

---

32 D.d.l. n. 1164/2024, relazione, pp. 3 e 4.

33 Reg. (UE) 2024/1689, c.d. “*AI Act*”.

34 D.d.l. n. 1164/2024, relazione, p. 9.

L'art. 14, invece, detta norme di principio riguardo l'introduzione dei sistemi di IA nel settore dell'attività giudiziaria. Il comma 1 della norma limita l'applicazione degli algoritmi esclusivamente *"per l'organizzazione e la semplificazione del lavoro giudiziario, nonché per la ricerca giurisprudenziale e dottrinale"*. La ratio, rinvenibile nella relazione al disegno di legge, è quella di offrire un bilanciamento tra i rischi e i benefici collegati ai sistemi di IA in un settore strategico come quello della giustizia. Per questa ragione, l'impiego degli algoritmi è stato relegato a un ruolo puramente strumentale, in quanto il legislatore ha ritenuto pericoloso *"affidarsi ad una tecnologia priva di coscienza critica, che è l'essenza del pensiero umano e, quindi, dell'argomentazione giuridica posta alla base della decisione"*<sup>35</sup>. Il comma 2 completa la regolamentazione del fenomeno statuendo come sia esclusivo compito del magistrato, e non del sistema autonomo, decidere quale interpretazione dare alla legge, valutare i fatti di causa, valutare le prove e decidere quali provvedimenti adottare nel caso concreto. Emerge, dalla piana lettura della disposizione, la totale subordinazione dello strumento IA alla funzione svolta dal magistrato. Parimenti, viene consacrata la natura strumentale dell'algoritmo. In definitiva, l'art. 14 costituisce il perfetto contraltare dell'art. 12: il primo considera il sistema di IA dal punto di vista del giudice incaricato di risolvere la controversia, il secondo - se applicato alla professione forense - tiene conto del punto di vista proprio dell'avvocato. Applicando un'interpretazione più prudente dei due articoli, il ragionamento si conclude con un risultato diverso, giacché lo spazio entro cui il professionista forense può muoversi non è quello delineato esclusivamente dall'art. 12, bensì risulta quello racchiuso nella forbice derivante dal combinato disposto degli articoli 12 e 14.

### 3. Conclusioni

Mettendo in relazione gli elementi analizzati sopra, si possono notare numerosi punti di contatto. In primo luogo, l'Ordine degli Avvocati di Roma, l'Ordine degli Avvocati di Milano e il Governo nazionale sono concordi nel riconoscere gli immensi benefici che i sistemi di intelligenza artificiale potrebbero apportare al settore giustizia, così come riconoscono le numerose problematiche legate proprio all'impiego di un algoritmo. In secondo luogo, seppur con metodi diversi, i tre soggetti hanno cercato un punto di equilibrio che garantisse il maggior beneficio possibile, senza però intaccare i diritti costituzionali dell'individuo.

Entrando nel merito delle soluzioni proposte, anche qui non si possono non notare alcune sostanziali somiglianze. Tralasciando le norme di principio proposte dal Governo, le posizioni degli Ordini forensi presi in considerazione risultano omogenee: entrambe le istituzioni professionali, infatti, si sono concentrati sul-

---

35 D.d.l. n. 1164/2024, relazione, p. 10.

le medesime problematiche, proponendo soluzioni del tutto sovrapponibili. Si pensi, per esempio, agli obblighi di trasparenza nei confronti della parte assistita, oppure all'obbligo di riservatezza rispetto ai dati personali dati in pasto agli algoritmi, o ancora all'obbligo di formazione e al ruolo dell'avvocato quale "verificatore" della correttezza dell'*output* generato dalla macchina.

Innegabili sono le differenze che contraddistinguono i due approcci: la Carta ideata dall'Ordine degli Avvocati di Milano, infatti, riesce a dare delle linee guida anche in relazione a temi legati all'intelligenza artificiale, ma non strettamente connessi alla deontologia professionale. Un esempio, in tal senso, è dato dalla norma che tutela il rispetto del diritto d'autore.

Quanto al progetto di legge governativo, non si può non affermare il suo valore in via di principio e il suo ruolo di "cornice" al quadro deontologico individuato dall'ordine forense. Il tenore letterale degli articoli presi in esame, infatti, tradisce un approccio programmatico del legislatore, il quale punta a indicare l'obiettivo da raggiungere non curandosi, per il momento, del mezzo specifico da utilizzare per raggiungerlo.

# L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: PROGETTUALITÀ IN ATTO E POSSIBILI SVILUPPI

B. BRUNO\*

\* CONSIGLIERE DI STATO - MAGISTRATO RESPONSABILE DEL SERVIZIO PER L'INFORMATICA

## **SOMMARIO**

**1.** Giudice amministrativo e intelligenze artificiali. - **2.** Piattaforma di business intelligence e intelligenza artificiale della Giustizia amministrativa. - **3.** Strategia seguita e sue ricadute operative. - **4.** Considerazioni conclusive.

## **Abstract**

Il contributo illustra l'esperienza della Giustizia amministrativa nell'evoluzione digitale, con particolare riferimento all'attuazione dei recenti progetti di introduzione delle tecnologie di IA. L'approccio è operativo e concreto e contiene, nella parte iniziale, una sintetica esposizione della duplice declinazione del rapporto tra giudice amministrativo e nuove tecnologie. Lo sviluppo successivo si concentra sulla progettualità di realizzazione della piattaforma di business intelligence e intelligenza artificiale della Giustizia amministrativa, con indicazione della specifica strategia seguita e delle ricadute sul piano tecnico-operativo, nonché con valorizzazione della scelta di realizzazione di queste progettualità all'interno delle singole amministrazioni in luogo della mera acquisizione dei prodotti disponibili sul mercato, al fine di orientare più efficacemente l'uso di queste tecnologie alle specifiche esigenze e di plasmarne l'impiego nella prospettiva di benefici concreti e misurabili e di sviluppi futuri affidabili, credibili e sostenibili, tenendo conto della particolare sensibilità e rilevanza del settore della giustizia.

### **1. Giudice amministrativo e intelligenze artificiali**

Il rapporto tra giudice amministrativo e le tecnologie più innovative, tra cui quelle basate sull'intelligenza artificiale, può essere declinato in vario modo.

I temi dell'innovazione tecnologica presentano molteplici implicazioni nei vari settori del diritto e in specie in quello amministrativo.

In questa prospettiva, è centrale il ruolo della Giustizia amministrativa che per prima ha fornito risposte a esigenze di tutela legate all'impiego degli algoritmi nei procedimenti amministrativi, all'accessibilità ai codici sorgente, con appro-

fondimenti di analisi estesi anche ad aspetti tecnici concernenti le distinzioni tra varie tipologie di algoritmi: quelli deterministici, costruiti secondo logiche rigidamente causali, quelli che tali non sono in quanto costruiti secondo logiche probabilistiche e quelli che si basano su modelli di IA, con modalità di apprendimento automatico (c.d. *machine learning*), a loro volta distinguibili a seconda che l'apprendimento sia supervisionato o meno.

Attualmente gli approfondimenti si vanno concentrando in misura crescente sul tema del sindacato giurisdizionale, alla luce sia dell'intensificarsi dell'impiego di queste tecnologie nelle amministrazioni sia delle coordinate che si vanno definendo a livello di regolazione, unionale e nazionale.

Il giudice amministrativo diventa sempre più il baluardo della riserva di umanità governando il processo di osmosi tra impiego di tecnologie evolute e diritto. La giurisprudenza si è sinora soffermata sugli impieghi degli algoritmi sequenziali non ad alto rischio ma è uno scenario, questo, in rapida evoluzione.

Vi è però un'altra declinazione del rapporto tra intelligenza artificiale e Giustizia amministrativa, e tocca profili concreti delle applicazioni di queste tecnologie al proprio interno. Il tema è quello del ruolo del giudice amministrativo di artefice dei processi di innovazione tecnologica nel settore, complesso e delicato, della giustizia. La Giustizia amministrativa ha da sempre considerato con lungimiranza l'evoluzione tecnologica quale preziosa opportunità per l'efficientamento dei propri processi interni e questa capacità di visione, libera da pregiudizi e al tempo stesso cauta per ineludibili esigenze di garanzia di sicurezza e tutela, costituisce un presupposto fondamentale per poter operare scelte avvedute e consapevoli in un settore nel quale, come forse in nessun altro, i passaggi evolutivi non possono essere improvvisati, richiedendo basi solide e affidabili.

L'impiego di tecnologie basate sull'intelligenza artificiale non costituisce, invero, una novità assoluta nella Giustizia amministrativa; ciò che sta mutando in modo sostanziale è piuttosto l'estensione del perimetro di applicazione di queste tecnologie.

A partire dal 2020, la Giustizia amministrativa ha introdotto avanzati sistemi di *cybersecurity* basati sull'intelligenza artificiale, che hanno sinora contribuito efficacemente a proteggere il proprio patrimonio informativo da possibili incidenti informatici. L'impiego di tali soluzioni ha offerto un primo esempio concreto di come l'intelligenza artificiale possa fornire un supporto strategico alle infrastrutture sensibili. Le opportunità offerte dal PNRR hanno consentito l'avvio di progettualità altamente innovative, tra le quali la realizzazione di una piattaforma di *business intelligence* e intelligenza artificiale che segna un passo importante nel processo di modernizzazione, nel quale l'innovazione digitale costituisce un fattore chiave per migliorare servizi, efficienza e il sistema complessivo della tutela giurisdizionale.

## 2. Piattaforma di business intelligence e intelligenza artificiale della Giustizia amministrativa

La piattaforma di *business intelligence e intelligenza artificiale* della Giustizia amministrativa rientra nelle progettualità PNRR di cui alla misura M1C1, Intervento 1.6.5, Milestone M1C1-00-ITA-64 ed è stata collaudata con successo lo scorso 30 settembre, nel rispetto delle tempistiche previste.

La piattaforma si compone di due segmenti che riflettono molteplici obiettivi che la Giustizia amministrativa, in continuità con un approccio sensibile alle opportunità offerte dell'evoluzione tecnologica, ha inteso perseguire.

Il segmento di *business intelligence* mira a dotare la Giustizia amministrativa di un sistema evoluto di analisi statistica. La realizzazione del *data warehouse* (DWH) ha costituito il presupposto per la realizzazione di questo segmento, che rappresenta un risultato concreto verso una *governance* più trasparente ed efficiente, capace di pervenire a decisioni, più rapide e ponderate, basate su dati concreti, aggiornati e affidabili. È all'interno della piattaforma di *business intelligence* che si colloca il portale Open-GA, orientato sul modello a cinque stelle e performato secondo logiche di valorizzazione dei dati di elevata qualità, pienamente conformi alle Linee guida AgID. A emergere è una ulteriore declinazione della trasparenza giudiziaria che, grazie alla tecnologia, si appropria di nuovi canali capaci di assicurare l'accesso paritario alle informazioni giudiziarie, in conformità, quindi, anche a principi solidaristici.

Viene così reso possibile a tutti avere evidenza del livello quantitativo del contenzioso, trarre elementi di valutazione sui tempi e i *trend* di definizione dei giudizi, analizzare la distribuzione dei contenziosi e la rilevazione degli esiti dei giudizi in base alla sede e alla classificazione.

Dati statistici preziosi anche oltre la dimensione gestionale e organizzativa interna. La Giustizia amministrativa è infatti una sentinella sensibilissima delle caratteristiche economiche e sociali dei diversi territori; il contenzioso di afferenza permette, dunque, di captare molteplici aspetti che contraddistinguono un determinato territorio, sicché i dati di analisi costituiscono indici rivelatori delle dinamiche dei vari contesti, utili anche per altre istituzioni e amministrazioni, oltre che per scopi di ricerca e sviluppo.

Il segmento di intelligenza artificiale, invece, è stato elaborato seguendo una precisa strategia e tale elaborazione non poteva che essere cauta, consapevole dei rischi connessi all'impiego di queste tecnologie e al tempo stesso libera da pregiudizi ma caratterizzata da spirito critico e da una supervisione costante.

Il modello realizzato è plasmato su esigenze reali, nella prospettiva di benefici concreti e di sviluppi futuri affidabili, credibili e sostenibili.

In particolare, gli obiettivi sono quelli: di una migliore gestione nell'organizzazione delle attività; di riduzione dei tempi di esecuzione di attività accessorie e strumentali; di efficientamento delle attività amministrative legate all'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Le applicazioni implementate attengono, specificamente:

- all'identificazione di ricorsi correlati o simili pendenti nelle singole Sezioni e che devono essere fissati per la decisione. Individuare ricorsi simili su cui decidere, per esempio quelli che riguardano le stesse questioni giuridiche, consente di raggiungere diversi obiettivi, tra i quali una migliore distribuzione del lavoro, decisioni più rapide, evitando anche decisioni contrastanti all'interno di una stessa Sezione;
- alla ricerca dei precedenti giurisprudenziali con uno strumento basato non solo, come ora, su parole chiave bensì sulla rilevazione di connessioni semantiche, in questo modo garantendo un maggior grado di pertinenza dei risultati della ricerca;
- alla rilevazione e possibilità di visualizzazione immediata delle norme o delle pronunce della giurisprudenza (costituenti due casi d'uso autonomi sebbene assimilabili sia per finalità perseguitate che per tecnologie impiegate) indicate, esplicitamente o implicitamente, in un atto difensivo, evitando al giudice di dover interrompere l'analisi dell'atto per svolgere la ricerca su banche dati esterne, in tal modo assicurando risparmio di tempo ed evitando anche che la sua concentrazione venga distolta;
- all'anonimizzazione dei provvedimenti giurisdizionali, con lo scopo di disporre di uno strumento che, ferma restando l'attività di verifica, modifica e validazione del personale delle Segreterie, fornisca una proposta di anonimizzazione che sia il più possibile conforme alla normativa di riferimento e al tempo stesso eviti gli eccessi, di sovente registrati nello svolgimento di questa attività da parte delle Segreterie, che compromettono la stessa intellegibilità dei provvedimenti e ne rendono poi difficile se non impossibile la ricerca.

### 3. Strategia seguita e sue ricadute operative

La linea seguita nell'elaborazione e nell'attuazione della progettualità di realizzazione della piattaforma di *business intelligence* e intelligenza artificiale della Giustizia amministrativa è stata incentrata sull'attribuzione alle tecnologie di intelligenza artificiale di un ruolo strumentale, di supporto al giudice nella fase di studio, aggiornamento e analisi.

L'attività di elaborazione resta affidata al giudice in via esclusiva.

Con le applicazioni previste il giudice può concentrarsi sull'approfondimento critico e consapevole che costituisce il nucleo delle sue complesse ed essenziali funzioni. Una tecnologia, quindi, che non intacca la qualità e la profondità della conoscenza e che non sostituisce il giudice, favorendo un ragionamento giuridico ancora più intenso.

Muovendo da questo presupposto, è stato escluso l'utilizzo dell'intelligenza artificiale per la generazione di testi di qualsiasi tipologia; si tratta di sviluppi certamente possibili su di un piano astratto e tecnico ma che non sono stati ritenuti solide basi di partenza, né ne è prevista, allo stato, l'implementazione.

Lo sforzo profuso è stato rivolto alla creazione di un ecosistema interno adeguatamente garantito.

In linea con tale impostazione, sono stati seguiti specifici criteri operativi.

I dati di addestramento dei modelli sono costituiti esclusivamente da quelli presenti nel *database* interno della Giustizia amministrativa, senza contaminazioni con fonti esterne e soprattutto senza dati sintetici generati da altri sistemi di IA. Sono state ideate, inoltre, specifiche *pipeline*, una per ciascun caso d'uso, che consentono di attuare un approccio controllato e supervisionato che evita il fenomeno della c.d. *black box*, facilitando un processo nel quale ogni azione viene "catturata" per poter essere "spiegata".

In conformità agli esiti delle analisi internazionali e nazionali, le tecnologie disponibili (regole algoritmico-procedurali; *large language models*; *named entity recognition* e varie tecniche di elaborazione del linguaggio naturale) sono state impiegate in combinazione tra loro, con vantaggi sia sul piano delle *performance* sia sotto il profilo della sicurezza. Al riguardo, peraltro, si evidenzia che il progetto si caratterizza anche per una flessibilità delle tecnologie utilizzate, costantemente in evoluzione, con prosecuzione della sperimentazione costante di nuovi modelli e metodi per assicurare agilità operativa, in tal modo agevolando un accesso più rapido all'innovazione.

In tale quadro, va anche sottolineato che a essere supervisionata non è solo l'attività di addestramento iniziale ma anche il *fine tuning* successivo, funzionale a un monitoraggio costante dei processi per scongiurare anche fenomeni di regressione. Particolare notazione merita l'attenzione, anch'essa concreta e specifica, riservata ai profili ambientali. Le tecnologie di intelligenza artificiale sono notoriamente energivore, e sia attraverso il ricorso a *cloud* - che riconnette valore a questo aspetto - sia attraverso tecniche specifiche, quali, per esempio, gli algoritmi di quantizzazione, particolare attenzione viene attribuita al bilanciamento dei diversi valori implicati, in doverosa conformità al principio dello sviluppo sostenibile, cristallizzato nell'art. 9 Cost. (e, per quanto riguarda la libertà di iniziativa economica, nell'art. 41 Cost.) a sua volta connesso con il generale principio di solidarietà sociale sancito nell'art. 2 Cost.

L'attenzione per i profili ambientali si salda, inoltre, con le esigenze legate anche alla sostenibilità finanziaria che costituisce uno dei fattori condizionanti gli ulteriori sviluppi delle applicazioni in argomento.

#### 4. Considerazioni conclusive

L'attuazione della progettualità di impiego delle tecnologie di intelligenza artificiale all'interno del settore giurisdizionale ha consentito di meglio focalizzare l'attenzione su alcuni profili che continueranno a rivestire valenza centrale. Decisiva risulta, infatti, una forte integrazione delle competenze; per gestire efficacemente queste tecnologie e in sicurezza occorre quanto di più umano possa esistere: uno straordinario lavoro di squadra tra professionalità con diverse competenze in grado di integrarsi, creando rapporti basati sull'affidabilità e la fiducia. La logica che deve guidare questi rapporti non deve essere quella di una esternalizzazione incontrollata con effetti, peraltro illusori, di una deresponsabilizzazione; deve, invece, essere quella di una sinergia costruttiva che valorizza il contributo di ciascuno in una direzione delle quale deve essere preservata la dimensione etica in rapporto agli obiettivi da realizzare ma anche dei rischi da scongiurare. Questa contaminazione tra saperi diversi costituisce la leva per guidare il cambiamento con vantaggi per tutti: per i fornitori esterni che possono acquisire un *know-how* non fungibile con nessuna altra esperienza, per le peculiarità della Giustizia in generale e di quella amministrativa in particolare; per le singole istituzioni e organizzazioni che di quei servizi si avvalgono perché possono trarre benefici realmente calibrati sulle proprie esigenze, acquisendo a loro volta competenze che non possono più ritenersi estranee a quella professionalità che anche gli operatori del diritto e in primo luogo i giudici devono esprimere; per la collettività, perché la giustizia è il pilastro fondamentale su cui si costruisce la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e l'impegno deve continuare a essere quello di una giustizia sempre più vicina alle persone.

Nell'attuazione di questi progetti all'interno di una giurisdizione, la logica non è e non deve essere solo quella dell'efficienza interna, bensì una logica di tutela: occorre continuare a preservare il valore costituzionale dell'indipendenza che deve pervadere ogni dimensione dell'operare del giudice, inclusi i mezzi tecnologici utilizzati.

Non meno rilevante è osservare che realizzare progetti di intelligenza artificiale in un ambito tanto rilevante e sensibile significa introdurre il contrappeso dell'innovazione tecnologica di cui in maniera diversa possono disporre coloro che chiedono giustizia.

L'intelligenza artificiale impiegata all'interno della Giustizia amministrativa è a beneficio della comunità in nome della quale il potere deve essere esercitato, in modo eguale, scongiurando che gli esiti del giudizio possano dipendere dalla disparità di forze e da insidiose diseguaglianze, causate da un'asimmetrica disponibilità delle nuove tecnologie.

# IL RAPPORTO TRA INTELLIGENZA ARTIFICIALE (IA) E LA PROFESSIONE LEGALE

C. CANCELLARIO\*

\* AVVOCATO - CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

## ***SOMMARIO***

1. Introduzione: l'intelligenza artificiale come sfida e opportunità per il mondo legale.
- 2. Il ruolo dell'IA nel sistema giustizia: ausilio e non sostituzione.
- 3. Rischi, etica e necessità di una governance efficace.
- 4. L'Avvocatura di fronte all'IA: responsabilità e principi deontologici.
- 5. Conclusioni e prospettive future.

## ***Abstract***

L'IA, sebbene non possa sostituire il ruolo del giudice o dell'avvocato, rappresenta un ausilio prezioso per migliorare l'efficienza e la prevedibilità della giustizia. L'autore si sofferma sui doveri deontologici dell'avvocato, evidenziando come i principi di competenza, segretezza e informazione al cliente, già presenti nel codice deontologico, debbano essere applicati all'uso dell'IA. In particolare, l'avvocato deve comprendere la tecnologia, evitare di inserire dati sensibili dei clienti nei sistemi e informare l'assistito del loro utilizzo, mantenendo sempre la propria insostituibile capacità critica e la responsabilità finale sull'operato.

## **1. Introduzione: l'intelligenza artificiale come sfida e opportunità per il mondo legale**

Per i giuristi l'IA è una grande sfida, iniziata più di vent'anni fa, ma solo ora percepita universalmente per l'enorme dibattito culturale che è in corso, per l'enorme produzione di libri, saggi e dichiarazioni che si susseguono giorno per giorno ma soprattutto per i dilemmi che l'intelligenza artificiale pone. Sono dilemmi di grande momento, che non si possono superare con risoluzioni massimaliste: gli sviluppi scientifico e tecnologico non si possono arrestare, si possono, tuttavia, orientare.

Il "mercato" dell'IA si espande con grande velocità e produce alti profitti e crea nuove opportunità di lavoro; le professioni - dagli informatici agli ingegneri ai fisici ai medici e anche agli avvocati - hanno seguito dall'inizio questa evoluzione; persino la salute delle persone si avvantaggia sensibilmente dell'uso dei nuovi sistemi.

## **2. Il ruolo dell'IA nel sistema giustizia: ausilio e non sostituzione**

Il nostro sistema costituzionale non permette di affidare la soluzione delle controversie a sistemi di IA. Non c'è quindi spazio per un robot giudice. Tuttavia, molte ragioni militano a favore di un utilizzo dell'IA non in sostituzione, ma in ausilio dei giudici e degli avvocati.

L'IA può offrire un supporto per superare i maggiori problemi che affliggono i sistemi giudiziari, che riguardano i tempi del giudizio, la certezza del diritto e la prevedibilità delle decisioni. Sotto questo profilo, l'IA può contribuire all'attuazione del principio del giusto processo, che ha trovato riconoscimento nell'art. 111 Cost. Una preclusione all'utilizzo dell'IA a supporto del giudice o dell'avvocato sarebbe dunque ingiustificata.

Il Consiglio Nazionale Forense ha più volte affermato, difatti, che il ricorso all'IA, un po' come tutto lo strumentario tecnologico-digitale messo a disposizione per l'esercizio della professione forense e, in generale, delle professioni legali (tra le quali rientra quella del magistrato), debbono, necessariamente, essere "armonizzate" con la tutela dei diritti di difesa che non possono - *rectius*, non devono - subire compressione alcuna. Specie nel settore del diritto di famiglia.

## **3. Rischi, etica e necessità di una governance efficace**

In questa ottica, non possono, dunque, non riaffermare che l'impiego dell'IA richiede cautela, perché errori di progettazione, di addestramento o di funzionamento possono condurre a decisioni discriminatorie o comunque lesive dei diritti della persona. È vero che anche l'essere umano spesso adotta decisioni sbagliate. Ma gli errori umani sono spesso isolati e comunque si prestano a essere più facilmente scoperti, mentre quelli dell'IA sono destinati a una ripetizione seriale e sono meno facilmente individuabili, per la nota "opacità" del funzionamento degli algoritmi di *machine learning*.

L'uso dell'IA al servizio della giustizia è dunque possibile e auspicabile, purché realizzato nel rispetto della normativa applicabile e dei principi etici che rilevano in materia.

Il sistema di *governance* adottato a livello dell'Unione e a livello nazionale sarà determinante per l'applicazione virtuosa della nuova disciplina dettata dall'*AI Act*. Soltanto l'autonomia, l'indipendenza e la preparazione tecnica delle persone chiamate ad assicurare l'osservanza dell'*AI Act* potranno garantire lo sviluppo e l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale nel rispetto dei diritti della persona e dei principi democratici.

A livello dell'Unione è già stato istituito l'ufficio dell'intelligenza artificiale. A livello nazionale si discute sulla opportunità di affidare i compiti di controllo a un ufficio incardinato all'interno dell'amministrazione centrale, ovvero a una autorità indipendente scelta tra quelle esistenti o di nuova istituzione.

La battaglia italiana per un'intelligenza artificiale che sia, al tempo stesso, fonte di

sviluppo economico e sociale e rispettosa dei diritti umani, passa necessariamente per una scelta istituzionale sapiente. Una scelta che, al di là degli interessi politici contingenti, sappia individuare un organismo indipendente dalle pressioni provenienti dal mondo dell'economia e della politica, che sia composto da persone qualificate e capaci di svolgere in maniera competente, indipendente ed efficace i delicati compiti che l'*AI Act* affida alle autorità nazionali di controllo.

Il nuovo sistema dovrà essere aperto all'ascolto dei soggetti che, grazie alla conoscenza approfondita dei settori in cui opera l'IA, possono offrire un contributo utile per le attività di certificazione e di controllo richieste dalla normativa europea. Nel campo della giustizia, occorre una solida conoscenza dei principi etici e delle norme giuridiche, sostanziali e processuali, che devono essere rispettati da tutti gli operatori del settore, in particolare da giudici e avvocati.

#### **4. L'Avvocatura di fronte all'IA: responsabilità e principi deontologici**

Gli avvocati si trovano impegnati su più fronti: innanzitutto debbono conoscere le regole per poterle applicare, e, anzi, spesso sono gli stessi autori delle regole o perché fanno parte dei Parlamenti che le approvano o dei governi che le propongono, o delle istituzioni che le controllano; svolgono anche funzioni consultive e quindi debbono predisporre ricerche e relazioni che necessariamente coinvolgono cognizioni di altre scienze, di informatica, di ingegneria, matematica, scienze cognitive e altre ancora. Debbono suggerire anche le scelte con cui provvedere alla disciplina di questi fenomeni. Partecipano alle istituzioni di controllo per verificare che i sistemi di intelligenza artificiale siano applicati correttamente.

Ma soprattutto, nella loro qualità di avvocati, hanno il compito di tutelare la persona, per adempiere la missione a essi affidata da tanti secoli, perché come dicevano i nostri antenati, “*hominum causa omne ius constitutum est*”.

L'IA, in definitiva, rappresenta una grande opportunità e, allo stesso tempo, un grande responsabilità per l'avvocatura: se lo sviluppo tecnologico offre una straordinaria occasione per favorire importanti e meritorie esigenze di efficienza della giustizia, esse devono necessariamente contemporarsi con i diritti fondamentali e le garanzie ordinamentali, previste a livello costituzionale e sovranazionale.

Fatta questa premessa di carattere generale, cerco ora di inquadrare i termini della questione della presente sessione: “principi deontologici, trasparenza e *privacy*”. Ho detto che siamo in una fase di grande sviluppo dell'intelligenza artificiale, ma proprio in questi momenti è necessario riflettere e immaginare il futuro per assicurare un utilizzo responsabile e deontologicamente corretto degli strumenti di IA nella nostra professione forense.

Il presupposto indispensabile di un uso responsabile è la conoscenza degli strumenti e in particolare della tecnologia posta a fondamento dello strumento di IA utilizzato, le criticità che derivano dall'apprendimento automatico in assenza di interpretazione, il rischio del linguaggio e dei contenuti massivi che possono

prestare il fianco a letture fuori dal contesto reale o disallineate rispetto al presupposto fattuale del ragionamento giuridico.

Il rispetto della normativa vigente a livello nazionale ed europeo in tema di IA è un altro presupposto necessario per un comportamento eticamente corretto dell'avvocato oltre che la verifica della compatibilità dell'offerta del servizio di fornitura di IA con gli standard deontologici.

Noi oggi abbiamo un codice deontologico che non contiene alcun riferimento alla IA, ma già in Europa comincia a intravedersi un'attenzione al tema. Abbiamo le indicazioni della Federazione europea degli Avvocati che ha pubblicato le prime linee guida della Commissione nuove tecnologie: si tratta di prime riflessioni legate all'attuale situazione di sviluppo, in particolare alla luce della diffusione di *ChatGPT* attivo dal 30 novembre 2022.

I principi contenuti nell'articolo 3 della legge 247 del 2012 rappresentano il fondamento delle norme deontologiche e si tratta di principi che fondano il perimetro della liceità del comportamento dell'avvocato.

La qualità dell'esercizio del diritto di difesa è al centro dei doveri deontologici contenuti nel nuovo codice.

L'articolo 1 offre una dimostrazione plastica di tale centralità essendo particolarmente ispirato alla difesa penale: *“L'avvocato tutela in ogni sede il diritto alla libertà, l'inviolabilità e l'effettività della difesa, assicurando nel processo, la regolarità del giudizio e del contraddittorio”*.

La tutela del diritto di difesa non è per nulla scontata ma anzi impone l'indispensabile opera dell'avvocato che ne assicuri il rispetto nell'interesse del proprio assistito e di tutti i cittadini coinvolti in un procedimento penale.

Il codice deontologico affida all'avvocato l'onere di assicurare nel processo la regolarità del giudizio e il rispetto delle regole del contraddittorio.

Ciò comporta per l'avvocato il dovere di possedere competenza tecnica e consapevolezza del proprio ruolo di difensore dei diritti fondamentali dei propri assistiti.

In questo contesto si inserisce la deontologia in relazione all'intelligenza artificiale. La regolarità del giudizio e del contraddittorio impone che l'avvocato si attivi attraverso l'esercizio del diritto di difesa effettiva. Pertanto, a monte c'è una deontologia della categoria prima che del singolo affinché s'introduca negli ordinamenti una tecnologia compatibile con tale funzione del ceto. Questa premessa riguarda la regolamentazione e di conseguenza le condotte dei singoli avvocati per far rispettare i diritti fondamentali delle persone coinvolte nel processo.

Il dovere di competenza disciplinato dall'articolo 14 è molto importante anche nella prospettiva IA. Da questo scaturiscono le previsioni disciplinari dell'articolo 26 in tema di adempimento del mandato. L'accettazione di un incarico professionale presuppone la competenza a svolgerlo e costituisce violazione dei doveri professionali il mancato, ritardato o negligente compimento di atti inerenti il mandato o la nomina quando derivi da non scusabile e rilevante trascuratezza degli interessi della parte assistita.

La competenza consiste nella conoscenza del funzionamento della tecnologia di

IA e nel pericolo della mancanza di interpretazione dei prodotti di IA. L'avvocato non può sostituire in alcun modo il proprio intervento, la propria capacità critica e in sostanza la propria competenza.

Ovviamente in alternativa verrebbe meno il profilo del dovere di competenza. Gli strumenti di IA - con le dovute regole e prescrizioni a tutela della collettività - possono semplificare i servizi legali offerti ma non possono mai sostituire le decisioni dell'uomo. I risultati delle macchine dovrebbero essere sempre controllati in modo autonomo attraverso analisi umane.

Questo è il punto non negoziabile nella nostra deontologia.

*Dovere di segretezza e riservatezza* (articolo 13 codice deontologico forense). L'avvocato è tenuto al segreto professionale e al massimo riserbo su fatti e circostanze apprese nell'esercizio professionale. Da qui l'importanza di evitare tramite IA la diffusione di dati riservati che vengano inseriti nelle domande formulate al sistema di IA eventualmente utilizzato. È assolutamente vietato inserire domande su chat di IA contenenti dati riservati dei clienti.

*Dovere di informazione* (articolo 27 codice deontologico forense).

L'avvocato deve informare il cliente delle caratteristiche e dell'importanza dell'incarico e delle attività da espletare, precisando le iniziative e le ipotesi di soluzione. Dovrà anche informare il cliente dell'utilizzo di sistemi tecnologici di IA. Sarà necessario prevedere apposite linee guida di informazione dei clienti in relazione all'uso di IA, e anche dei pericoli per ogni cittadino di un incongruo uso di IA e dei rischi di affidarsi a tali sistemi per consulenze legali.

Dovrà essere rafforzata la tutela dei dati riservati dei clienti, osservando le regole e le indicazioni del Garante per la protezione dei dati personali. Non si può consentire l'utilizzo dei dati riservati dei clienti da parte delle società che sviluppano sistemi di IA.

Quello che è certo è che dovremo fare i conti con IA e per questo dovremo essere preparati e in grado di gestirla sempre nell'interesse della società e dei cittadini coinvolti nelle vicende giudiziarie.

## 5. Conclusioni e prospettive future

In conclusione, l'impiego dei sistemi di IA per la difesa dei diritti in ambito giudiziale e stragiudiziale dovrà essere trasparente ed equo e solo di supporto al lavoro degli avvocati, che nel contempo dovranno ricevere un'adeguata formazione sul loro funzionamento e utilizzo e sarà inoltre fondamentale certificare i dati usati nei sistemi di IA, sia sotto il profilo della loro autenticità sia della legittimità per l'uso. Dovranno, infine, essere definiti i principi di responsabilità dell'utilizzatore per tutte le fasi del processo, sino all'affermazione della sua responsabilità per sistemi non certificati.

# L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE E LE SUE APPLICAZIONI

P. GUIDELLI\*

\* DIRETTORE CENTRALE PER L'ORGANIZZAZIONE DIGITALE - INAIL

## **SOMMARIO**

1. Introduzione. - 2. Approccio europeo. - 3. Approccio americano. - 4. Approccio asiatico. - 5. Punti in comune. - 6. Sfide future. - 7. Esperienza Inail.

### **Abstract**

Si intende mettere a fuoco, attraverso l'esperienza concreta dell'Inail, sia le opportunità sia le criticità dell'IA, analizzando gli sviluppi di questa disciplina e le sue molteplici applicazioni, mettendo a confronto gli approcci adottati in Europa, Nord America e Asia.

### **1. Introduzione**

L'intelligenza artificiale (IA) sta rapidamente trasformando il mondo che ci circonda, con implicazioni significative per l'economia, la società e la politica. Le diverse regioni del mondo stanno adottando approcci distinti allo sviluppo e alla regolamentazione dell'IA, riflettendo le loro priorità e valori unici.

### **2. Approccio europeo**

L'Europa si concentra su un approccio “*human-centric*” all'IA, che pone al centro i diritti fondamentali, la protezione dei dati e la trasparenza. L'Unione europea ha adottato una serie di iniziative legislative, tra cui l'*AI Act*, che mira a regolamentare l'IA in base al livello di rischio che comporta. L'Europa enfatizza anche la collaborazione tra pubblico e privato, nonché lo sviluppo di un'IA “affidabile” ed “etica”.

### **3. Approccio americano**

Gli Stati Uniti hanno un approccio più *laissez-faire* all'IA, con un forte focus sull'innovazione e sulla competitività economica. Il governo americano ha investito massicciamente nella ricerca e sviluppo dell'IA, ma ha finora evitato una regolamentazione eccessiva. Gli Stati Uniti tendono a favorire un approccio basato sul mercato, in cui le aziende sono libere di sviluppare e implementare l'IA come meglio credono.

## 4. Approccio asiatico

L'Asia, in particolare la Cina, sta rapidamente emergendo come un leader globale nell'IA. La Cina ha un approccio *"top-down"* all'IA, con un forte sostegno governativo e investimenti massicci, concentrandosi sull'applicazione pratica dell'IA, in particolare nei settori della sorveglianza, del riconoscimento facciale e dell'automazione industriale. L'Asia enfatizza anche la velocità e l'efficienza nello sviluppo e nell'implementazione dell'IA.

## 5. Punti in comune

Nonostante le differenze, ci sono anche alcuni punti in comune tra gli approcci europei, americani e asiatici all'IA. Tutti e tre riconoscono il potenziale trasformativo dell'IA e stanno investendo nella ricerca e sviluppo. Tutti e tre sono consapevoli delle implicazioni etiche e sociali dell'IA, anche se hanno approcci diversi alla regolamentazione.

## 6. Sfide future

Lo sviluppo e la regolamentazione dell'IA sono sfide complesse che richiedono una cooperazione globale. È necessario trovare un equilibrio tra innovazione e regolamentazione, garantendo al contempo che l'IA sia utilizzata in modo etico e responsabile. Il futuro dell'IA dipenderà dalla capacità delle diverse regioni del mondo di collaborare e trovare soluzioni comuni alle sfide che l'IA presenta.

Trattare l'intelligenza artificiale implica approcciare, almeno, il *machine learning*, il *deep learning* e l'AI generativa.

In sintesi, il *machine learning* è un approccio generale all'apprendimento dai dati, il *deep learning* è un sottoinsieme del *machine learning* che utilizza reti neurali profonde e l'AI generativa è un tipo di AI che utilizza modelli di *deep learning* per creare nuovi contenuti.

Questi tre campi sono in continua evoluzione e offrono un enorme potenziale per migliorare la nostra vita in molti modi, dall'automazione di compiti ripetitivi alla creazione di nuove forme di espressione artistica.

Il *machine learning* è un sottoinsieme dell'AI che si concentra sullo sviluppo di algoritmi in grado di apprendere dai dati senza essere esplicitamente programmati. Questi algoritmi identificano modelli, fanno previsioni e prendono decisioni basate sui dati forniti.

Esempi di applicazioni *machine learning* sono:

- la classificazione: identificare se una e-mail è spam o meno;
- la regressione: prevedere il prezzo di una casa in base alle sue caratteristiche;
- il *clustering*: raggruppare clienti in base al loro comportamento di acquisto.

Il *deep learning* è un sottoinsieme del *machine learning* che utilizza reti neurali artificiali con più livelli (da cui il termine “deep”). Le reti neurali profonde sono in grado di apprendere rappresentazioni complesse dei dati, consentendo di risolvere problemi più difficili rispetto al ML tradizionale.

Esempi di applicazioni *deep learning* sono:

- il riconoscimento di immagini e oggetti: identificare oggetti in una foto o in un video;
- l’elaborazione del linguaggio naturale: comprendere e generare testi in linguaggio umano come la traduzione automatica;
- il riconoscimento vocale: trascrivere la voce in testo.

L’AI generativa è un tipo di intelligenza artificiale che si concentra sulla creazione di nuovi contenuti, come testo, immagini, audio e video, che siano simili a quelli creati dagli esseri umani. Utilizza modelli di *deep learning*, come le reti generative avversarie (GAN) e i modelli *transformer*, per apprendere la struttura e i modelli dei dati di *input* e generare nuovi dati con caratteristiche simili.

Esempi di applicazioni *GenAI* sono:

- la generazione di immagini realistiche: creare foto di persone che non esistono o immagini di oggetti e paesaggi immaginari;
- la scrittura di testi creativi: comporre poesie, scrivere articoli di notizie o sceneggiature;
- la creazione di musica: generare nuove melodie o arrangiamenti musicali.

## 7. Esperienza Inail

Le prime sperimentazioni sull’Intelligenza Artificiale in Inail risalgono al 2017 e già nel 2020 abbiamo registrato che i *workload* di *runtime* superavano quelli di *training*. In questa occasione è di particolare interesse soffermarci su due iniziative progettuali che interessano l’Avvocatura dell’Istituto:

- si ricorre all’I.A. per organizzare la raccolta di sentenze, sia di merito sia di legittimità, anche tramite collegamento con la procedura Teleforum, che hanno visto coinvolto l’Inail al fine di agevolare gli operatori nella ricerca degli orientamenti giurisprudenziali. La ricerca con la nuova procedura sarà consentita tramite l’utilizzo di parole chiave nei testi, riferimenti normativi, uffici giudiziari, periodi temporali e altri elementi che permettono di perimetrare il campo d’indagine;
- gestione automatica delle PEC. Progetto basato sul *machine learning* idoneo a supportare il personale in forza alle Avvocature Inail nelle attività di gestione e smistamento delle PEC, riducendone il carico di lavoro di circa 60 giorni/uomo al mese.

# ASPETTI DEONTOLOGICI, ECONOMICI E ORGANIZZATIVI NELL'ADOZIONE DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NELLA PROFESSIONE FORENSE

R. ARCELLA\*

\* AVVOCATO CASSAZIONISTA DEL FORO DI NAPOLI - CONSIGLIERE DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI NAPOLI

## SOMMARIO

1. Quadro generale e aspetti normativi. - 2. Profili economici e organizzativi dell'implementazione dell'IA. - 3. L'IA nella redazione degli atti. - 4. Criticità e prospettive.

### Abstract

L'integrazione dell'intelligenza artificiale (IA) nel contesto degli studi legali rappresenta una sfida multidimensionale che coinvolge aspetti deontologici, economici e organizzativi di significativa complessità. L'analisi deontologica evidenzia la necessità di preservare i principi fondanti della professione forense, con particolare attenzione alla tutela della riservatezza dei dati e all'integrità del processo decisionale. Sul piano economico, l'implementazione di tecnologie IA richiede investimenti consistenti in infrastrutture e formazione, con impatti variabili in base alla dimensione dello studio. Dal punto di vista organizzativo, emerge la necessità di una profonda revisione dei processi operativi e di un costante aggiornamento delle competenze professionali. L'utilizzo di modelli linguistici avanzati (*LLM*) nel settore legale solleva inoltre questioni rilevanti circa l'affidabilità e la qualità delle informazioni generate. La conformità al GDPR si configura come requisito imprescindibile per la gestione dei dati personali attraverso sistemi di IA, mentre il d.m. 110/2023 introduce specifiche linee guida per la redazione degli atti nel processo civile, condizionando l'impiego dell'IA nella produzione documentale forense.

### 1. Quadro generale e aspetti normativi

L'implementazione di strumenti di intelligenza artificiale nell'ambito forense necessita di un'analisi sistematica che contempli simultaneamente il contesto normativo europeo e nazionale, nonché le molteplici implicazioni pratiche per gli studi legali. In tale prospettiva, assume primaria rilevanza l'inquadramento degli obblighi informativi gravanti sul professionista forense in relazione all'utilizzo di strumenti di IA nell'espletamento dell'incarico professionale.

Il disegno di legge italiano sull'IA, in particolare, introduce un articolato siste-

ma di obblighi informativi nei confronti della clientela, configurando un dovere di trasparenza rafforzato che si sostanzia nell'obbligo di comunicare preventivamente al cliente l'impiego di strumenti di IA nell'attività professionale. Tale comunicazione deve necessariamente includere una descrizione delle caratteristiche essenziali degli strumenti utilizzati, delle loro finalità e dei potenziali impatti sulla prestazione professionale. La *ratio* di tale previsione risiede nell'esigenza di garantire al cliente una consapevole valutazione circa le modalità di espletamento dell'incarico professionale, permettendogli di comprendere il ruolo dell'IA nel processo di elaborazione della strategia difensiva e nella predisposizione degli atti. Il quadro normativo di riferimento si articola su diversi livelli di complessità crescente. L'art. 12 del disegno di legge italiano sull'IA introduce due principi fondamentali: la "riserva di umanità", volta a tutelare la centralità dell'attività intellettuale dell'avvocato, e il già ricordato obbligo di trasparenza nei confronti del cliente. Quest'ultimo si declina nell'obbligo di fornire informazioni dettagliate circa la natura degli strumenti di IA impiegati, le loro limitazioni e i potenziali rischi, nonché le misure adottate per garantire la conformità agli *standard* professionali e deontologici. Tale disciplina si inserisce in un sistema normativo articolato che include, *in primis*, il Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), con particolare riferimento alle disposizioni sul trattamento automatizzato dei dati personali.

Il tessuto normativo di cui trattasi viene a completarsi ulteriormente alla luce delle disposizioni di matrice sovranazionale, con particolare riferimento al Regolamento UE sull'intelligenza artificiale (*AI Act*), che introduce un articolato sistema di obblighi e garanzie nell'utilizzo dei sistemi di IA. Di peculiare interesse, per quanto attiene all'esercizio della professione forense, risultano le disposizioni relative ai sistemi di IA ad alto rischio, categoria nella quale potrebbero potenzialmente rientrare gli strumenti utilizzati per l'assistenza decisionale in ambito legale. L'emendata legge italiana sull'IA, in coordinamento con la normativa europea, si propone di declinare ulteriormente tali principi nel contesto nazionale, introducendo specifiche previsioni relative all'utilizzo dell'IA nelle professioni regolamentate. Con particolare riferimento alla professione forense, la nuova disciplina dovrà necessariamente coordinarsi con i principi deontologici fondamentali, tra cui l'indipendenza, la competenza e la riservatezza, ridefinendo i confini dell'utilizzo legittimo degli strumenti di IA nell'attività professionale dell'avvocato. Tale coordinamento normativo risulta essenziale per garantire che l'innovazione tecnologica nel settore legale proceda nel pieno rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento professionale forense e delle garanzie poste a tutela dei diritti dei cittadini.

Passando ai profili "pratici", l'applicazione più immediata e diffusa dell'IA nel settore legale concerne indubbiamente la ricerca giurisprudenziale mediante linguaggio naturale, configurandosi quale notevole evoluzione rispetto ai tradizionali sistemi di ricerca basati su operatori booleani. Tale funzionalità, tuttavia, rappresenta solamente un aspetto preliminare delle potenzialità offerte dall'intelligenza artificiale nel contesto dell'attività forense.

Nell'odierno contesto di quotidiana evoluzione tecnologica, tuttavia, l'intelligenza artificiale può configurarsi quale strumento prezioso per il raggiungimento degli obiettivi di chiarezza e sinteticità. I modelli linguistici avanzati, opportunamente addestrati, possono infatti assistere il professionista nell'organizzazione logica delle argomentazioni, nella selezione dei precedenti giurisprudenziali più pertinenti e nella strutturazione efficace del discorso giuridico. L'IA può inoltre contribuire all'identificazione di ridondanze e alla ottimizzazione della struttura espositiva, garantendo il rispetto dei limiti dimensionali previsti dalla normativa primaria (art. 46 disp. att. c.p.c.) e regolamentare (d.m. 110/2023), senza compromettere l'efficacia argomentativa dell'atto. Al riguardo, tra le fonti normative, un cenno merita anche il decreto ministeriale 110/2023, che ha introdotto specifici criteri redazionali e dimensionali per gli atti del processo civile, incidendo significativamente sulle modalità di utilizzo dell'IA nella produzione documentale forense. Il decreto, nell'ottica di garantire l'effettività del principio di sinteticità e chiarezza degli atti processuali, stabilisce parametri dimensionali specifici e criteri redazionali stringenti che gli strumenti di IA devono necessariamente rispettare nella generazione di contenuti giuridici.

Particolare attenzione deve essere dedicata alla capacità dei sistemi di IA di supportare l'avvocato nella redazione di atti che coniughino efficacemente la necessaria sintesi con la completezza dell'esposizione. In tale prospettiva, l'intelligenza artificiale può essere utilizzata per analizzare la struttura dell'atto, verificarne la coerenza argomentativa e suggerire eventuali ottimizzazioni nella presentazione dei fatti e delle argomentazioni giuridiche, sempre nel rispetto dei canoni stilistici e dei requisiti formali imposti dalla normativa processuale. In questo ambito, l'intelligenza artificiale può configurarsi quale strumento prezioso per il raggiungimento degli obiettivi di chiarezza e sinteticità. I modelli linguistici avanzati, opportunamente addestrati, possono infatti assistere il professionista nell'organizzazione logica delle argomentazioni, nella selezione dei precedenti giurisprudenziali più pertinenti e nella strutturazione efficace del discorso giuridico. L'IA può inoltre contribuire all'identificazione di ridondanze e alla ottimizzazione della struttura espositiva, garantendo il rispetto dei limiti dimensionali imposti dal decreto ministeriale senza compromettere l'efficacia argomentativa dell'atto.

## **2. Profili economici e organizzativi dell'implementazione dell'IA**

L'implementazione di sistemi di intelligenza artificiale negli studi legali si configura come una sfida economica e organizzativa di notevole complessità, richiedendo un'attenta valutazione multifattoriale che consideri non solo gli investimenti iniziali, ma anche i costi operativi continuativi e le necessità di aggiornamento tecnologico periodico.

Con precipuo riguardo al profilo degli investimenti iniziali, assume carattere preminente l'implementazione di un'infrastruttura tecnologica adeguata sotto il profilo qualitativo e dimensionale. Detta infrastruttura, in particolare, dovrà ne-

cessariamente ricoprendere apparati *hardware* di ultima generazione, con specifico riferimento alle unità di elaborazione grafica (GPU), le quali si palesano quale componente imprescindibile ai fini dell'esecuzione "in locale" di modelli linguistici di elevata complessità computazionale, così da ottemperare alle cogenti prescrizioni in materia di protezione dei dati personali di cui al Regolamento (UE) 2016/679. L'architettura complessiva richiede altresì la predisposizione di sistemi di *storage* ridondanti per la gestione sicura di volumi significativi di dati giuridici, nonché l'implementazione di sistemi di *backup* e *disaster recovery* conformi agli elevati standard di sicurezza richiesti dalla natura sensibile dei dati trattati. Non meno rilevante risulta la necessità di dotarsi di infrastrutture di rete ad alta velocità, essenziali per garantire l'accesso efficiente ai servizi *cloud* e alle risorse distribuite. La dimensione dei costi operativi ricorrenti assume particolare rilevanza nella pianificazione economico-finanziaria. In tale ambito, occorre considerare gli oneri derivanti dalle licenze *software* e dagli abbonamenti ai servizi *cloud* specializzati, unitamente alle spese di manutenzione e aggiornamento delle infrastrutture. Di significativo impatto risultano altresì i costi relativi alla formazione continua del personale, sia professionale che amministrativo, nonché quelli derivanti dalle consulenze specialistiche necessarie per l'ottimizzazione dei sistemi. Meritano particolare attenzione, infine, i costi energetici connessi all'utilizzo intensivo delle infrastrutture di calcolo e i premi assicurativi necessari per la copertura dei rischi *cyber*. Sul piano organizzativo, l'integrazione dell'IA richiede una profonda revisione dei processi operativi dello studio legale. Tale revisione implica necessariamente la ridefinizione dei flussi di lavoro per incorporare efficacemente gli strumenti di IA, accompagnata dall'implementazione di rigorosi protocolli di verifica e controllo qualità degli *output* generati dai sistemi automatizzati. Particolare attenzione deve essere dedicata alla definizione di procedure chiare e standardizzate per la gestione della documentazione digitale, nonché alla formazione del personale per un utilizzo consapevole ed efficace degli strumenti di IA. In tale contesto, assume cruciale importanza la precisa definizione di ruoli e responsabilità specifici per la gestione delle tecnologie implementate.

L'analisi costi-benefici dell'investimento deve necessariamente considerare, quindi, molteplici fattori di carattere sia quantitativo che qualitativo. Tra questi, assumono particolare rilevanza l'incremento potenziale della produttività e dell'efficienza operativa, il miglioramento della qualità e dell'accuratezza delle prestazioni professionali, nonché la possibilità di sviluppare nuovi servizi legali basati sulla tecnologia. Il vantaggio competitivo derivante dall'innovazione tecnologica e i risparmi potenziali conseguibili attraverso l'automazione di attività ripetitive rappresentano ulteriori elementi di valutazione di primaria importanza. La sostenibilità economica dell'investimento - giova ricordarlo ulteriormente - deve necessariamente coordinarsi con i vincoli normativi e deontologici di riferimento, con particolare riguardo al principio della "riserva di umanità". Tale principio impone di configurare gli strumenti di IA quali ausili al lavoro del professionista, escluden-

dono categoricamente l'utilizzo quali sostituti dell'attività intellettuale dell'avvocato, in conformità con i principi fondamentali dell'ordinamento professionale forense. Alla luce di quanto precede, l'implementazione dell'IA evidenzia significative disparità tra grandi studi legali e realtà minori. Gli studi di maggiori dimensioni beneficiano di economie di scala che rendono sostenibili gli investimenti in infrastrutture e competenze specialistiche, mentre le realtà minori incontrano limitazioni sia economiche che operative.

### **3. L'IA nella redazione degli atti**

L'impatto dell'intelligenza artificiale sulla qualità tecnica della prestazione professionale forense impone una riflessione particolarmente attenta in ordine ai profili qualitativi della redazione degli atti processuali, dovendosi necessariamente muovere dalla considerazione secondo cui l'efficacia dell'atto processuale si fonda non già sulla mera correttezza formale dello stesso, bensì sulla sua idoneità a realizzare la funzione persuasiva che gli è propria.

La sfida fondamentale che si prospetta attiene alla necessità di coniugare i benefici derivanti dall'implementazione degli strumenti di intelligenza artificiale con l'imprescindibile esigenza di preservare l'individualità dell'elaborazione giuridica, onde scongiurare il rischio che l'automazione dei processi redazionali si traduca in una standardizzazione del prodotto intellettuale, con conseguente depauperamento della sua efficacia persuasiva. In tale prospettiva, i modelli linguistici di intelligenza artificiale deputati all'assistenza nella redazione forense necessitano di un addestramento specifico che contempli non soltanto gli aspetti tecnico-formali del linguaggio giuridico, ma altresì le tecniche argomentative e persuasive proprie della professione forense, dovendo detti modelli essere in grado di articolare le argomentazioni secondo uno sviluppo logico rigoroso, modulare il registro linguistico in funzione del contesto processuale e anticipare e confutare efficacemente le possibili obiezioni della controparte. La struttura argomentativa dell'atto deve necessariamente caratterizzarsi per la graduazione delle questioni secondo un ordine logico-giuridico cogente, l'individuazione e la confutazione preventiva delle possibili obiezioni, nonché l'utilizzo di tecniche di persuasione razionale fondate sul rigoroso rispetto del principio di non contraddizione. Ne consegue che l'implementazione degli strumenti di intelligenza artificiale nella redazione degli atti forensi deve necessariamente contemperare l'efficienza del processo redazionale con la preservazione della qualità argomentativa e persuasiva dell'elaborato, elementi questi ultimi che costituiscono il *proprium* della prestazione professionale forense, presupponendo tale contemperamento un'attenta calibrazione degli strumenti tecnologici, i quali devono porsi quale ausilio - e non già quale sostituto - dell'elaborazione intellettuale del professionista, preservandone l'individualità e potenziandone le capacità argomentative.

#### 4. Criticità e prospettive

Come accennato, l'implementazione di *Large Language Models (LLM)* di dominio pubblico nell'ambito dell'attività professionale forense solleva molteplici profili di criticità che meritano particolare attenzione sotto il duplice profilo della conformità normativa e dell'adeguatezza qualitativa del supporto offerto all'attività redazionale. In tale prospettiva, assume precipuo rilievo la necessità di conformare l'utilizzo di detti strumenti alle prescrizioni del Regolamento (UE) 2016/679, con particolare riguardo ai principi di minimizzazione dei dati e di *accountability* del titolare del trattamento, risultando a tal fine dirimente la predisposizione di adeguati presidi tecnico-organizzativi volti a garantire la riservatezza dei dati oggetto di elaborazione.

La c.d. "riserva di umanità", principio cardine nell'utilizzo degli strumenti di intelligenza artificiale in ambito forense, impone l'elaborazione di protocolli operativi dettagliati che disciplinino tanto le modalità di verifica e validazione degli *output* generati dai sistemi di IA, quanto i meccanismi di controllo sulla correttezza sostanziale delle elaborazioni, nonché le procedure di intervento correttivo in caso di *output* non conformi agli standard qualitativi richiesti.

Con specifico riguardo alle realtà professionali di dimensioni più contenute, si evidenzia l'opportunità di valutare l'implementazione di modelli collaborativi interprofessionali finalizzati alla condivisione di infrastrutture tecnologiche, competenze specialistiche in ambito IT, risorse per la formazione continua e protocolli operativi standardizzati. Detta cooperazione dovrebbe articolarsi secondo un approccio modulare che contempli una fase preliminare di *assessment* delle esigenze specifiche, cui far seguire l'implementazione graduale delle soluzioni tecnologiche, accompagnata dalla verifica periodica dell'efficacia degli strumenti adottati e dall'aggiornamento continuo dei protocolli operativi.

In siffatto contesto, particolare attenzione deve essere riservata alla predisposizione di adeguati strumenti contrattuali che disciplinino compiutamente le modalità di ripartizione dei costi di implementazione, i criteri di attribuzione delle responsabilità, le procedure di gestione delle criticità e i meccanismi di recesso dalla cooperazione. La modulazione degli investimenti secondo un approccio incrementale consente, peraltro, di contenere l'impatto finanziario iniziale, verificare l'effettiva utilità degli strumenti implementati, adeguare progressivamente le soluzioni alle specifiche esigenze operative e ottimizzare il rapporto costi-benefici dell'investimento.

Ne consegue che l'adozione di un approccio cooperativo nell'implementazione degli strumenti di IA si configura quale soluzione particolarmente efficace per le realtà professionali di minori dimensioni, consentendo di contemperare le esigenze di innovazione tecnologica con i vincoli di natura economica e organizzativa che caratterizzano dette realtà professionali.



## **SECONDA PARTE**

**La tutela della salute, dell'ambiente e del lavoro nelle pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia europea. Contrasto al fenomeno infortunistico. Funzione dello Stato e ruolo primario dell'Inail**



## INTRODUZIONE

A CURA DI GUGLIELMO LOY

\* PRESIDENTE CIV INAIL

Un buongiorno a tutte e a tutti, un saluto all'avvocato Zammataro, a tutte e a tutti i nostri validissimi avvocati e un ringraziamento a chi ha organizzato questo evento, tre giorni importantissimi di riflessioni e dibattito; ovviamente estendo il ringraziamento a tutta l'Inail Campania, regione di frontiera sotto tanti punti di vista, compreso il tema delle questioni legate all'applicazione delle regole, delle norme, come altre regioni naturalmente.

Il ringraziamento che sarà breve, sperando possa contribuire anche alle vostre riflessioni, nasce da una prima considerazione, vale a dire quanto sia sempre attuale e necessario approfondire, analizzare, valutare ciò che sta avvenendo nel nostro sistema politico-istituzionale, sul versante degli aspetti di natura normativa e giurisprudenziale. Siamo dentro una grande università che ha prodotto nei secoli elaborazioni e ha caratterizzato la sua attività legata alla capacità di conoscere, adeguare gli aspetti di natura legislativa, normativa e giurisprudenziale al contesto in cui tutti quanti abbiamo vissuto e che viviamo in questa fase di grande cambiamento. A conferma del fatto che stiamo parlando di una materia, quella della giurisprudenza, in particolare quella legata alle tematiche proprie dell'Istituto, in profondo mutamento, materia assolutamente viva, che state affrontando attraverso i panel da voi organizzati, sottoposta a molteplici sollecitazioni politiche e istituzionali. Riflettiamo su come, nell'arco di decenni, le fonti del diritto si siano trasformate in modo profondo e talvolta dirompente e su come questi cambiamenti incidano su materie che il nostro Istituto segue da vicino, in particolare: fonti sovrnazionali che rivestono ormai un ruolo imprescindibile nel nostro ordinamento interno, la normativa in essere nel nostro paese, e aggiungo anche la regolamentazione di materie a livello subnazionale, quindi affidata alle regioni, che per molti versi incidono sulla natura e sulla funzione dell'Ente e su materie di sua competenza. Il tema della salute, come sapete, è materia più che concorrente, direi quasi esclusiva delle regioni, come la formazione e altre tematiche che influenzano le condizioni di vita e di lavoro delle persone, in particolare sul versante della loro salute e del loro benessere. Dunque, come avete ben fotografato attraverso le iniziative di questi tre giorni, ci troviamo di fronte a continui processi di assestamento dal punto di vista della prevalenza delle norme, della loro at-

tuazione all'interno di una cornice data dalla nostra Costituzione. Come evidente, tutte le materie di natura giuridica non sono estranee a ciò che la società esprime, in particolare quando si affrontano questioni relative alla natura del lavoro, a come il sistema economico e produttivo si trasforma, di come convivono aree di lavoro "strutturato" e "tradizionale" nel cui interno possono esserci processi di grande cambiamento come in agricoltura, in edilizia dove nello stesso momento si sviluppano modalità di lavoro che implicano inevitabilmente una rivisitazione della regolamentazione legata alle tematiche della salute e della sicurezza. Affrontare il tema ambientale e il rapporto tra il diritto al benessere e alla salute in generale della popolazione con i diritti del lavoro e dell'occupazione, temi delicatissimi per il legislatore che ha cercato di regolamentare, non sempre con successo, a fronte di insediamenti produttivi profondamente stressanti sia dal punto di vista ambientale che dal punto di vista occupazionale. Un sistema regolamentare, sottoposto a mutamenti e cambiamenti, che ha un effetto di natura giuridica molto potente che si interseca con una delle infrastrutture che in qualche modo regola, in generale, i rapporti di lavoro e in particolare gli aspetti legati alla salute e sicurezza; quindi norme europee, legislazione nazionale, bilanciamento con i diritti costituzionali e ciò che produce, in termini pratici e non teorici, il sistema delle relazioni industriali, della contrattazione, del dialogo sociale attraverso contratti, accordi tra le parti su materie che, come è noto, sono legate profondamente alla missione dell'Istituto. Quindi siamo nel pieno, come dire, di un grande cambiamento ed è giusto laicamente affrontarlo sviscerando tutte le contraddizioni. Peraltro, nel percorso di innovazione che sta caratterizzando il nostro sistema economico e produttivo, come in altri paesi, si intende affrontare in maniera positiva e produttiva il rapporto tra strumenti tradizionali e tecnologie innovative, l'intelligenza artificiale e di come questa leva di cambiamento sia fruibile, digeribile, utile con tutti i rischi e le contraddizioni che sicuramente affronteremo, sia in temini generali a causa del rischio di sbilanciamento verso le "macchine" del tessuto occupazionale. Questo è un tema che ci trasciniamo da anni con allarmi a volte giustificati a volte meno; la gestione poi operativa e pratica è molto complessa, siamo in contraddizione con alcuni aspetti importanti, di natura anche etica, e con riferimento alle questioni legate ad alcuni diritti considerati inalienabili, come il diritto alla *privacy* o al "mancato antidoto" al rischio dei controlli in azienda attraverso i sistemi informatici e tecnologici, o anche della stessa intelligenza artificiale in termini di valutazione della "produttività"; insomma, su cose che conoscete meglio di me, ciò naturalmente implica un rischio di una serie di contraddizioni che, se non affrontate con serietà, possono creare un cortocircuito tra questi diritti e il diritto alla salute o alla sicurezza nei posti di lavoro. Non entro nel merito di temi dei diritti perché li state affrontando e li affronterete sicuramente con rigore scientifico maggiore del mio e mi avvio a chiudere con un augurio di buon lavoro. Siamo nel pieno anche di una turbolenza, non visibilissima, inerente ad alcuni percorsi di natura innovativa che coin-

volgono le competenze istituzionali che fanno capo all'Inail. Abbiamo la consapevolezza dell'assoluta strategicità dell'Istituto nel campo del welfare italiano con la sua autonomia e la sua specificità anche se, per certi aspetti, è comprensibile che "la politica" tenda a dimostrare, come è legittimo da alcuni punti di vista, il desiderio di intervenire, essendoci un modello di democrazia parlamentare e quindi è comprensibile che si possa sviluppare questa dialettica. Noi come Istituto abbiamo il dovere di segnalare quali siano i possibili rischi di un'invasività su alcune tematiche molto delicate che hanno un radicamento in norme neanche antichissime e relativamente recenti, che molti paesi dell'Europa, peraltro, ci invitano; parliamo, semplificando, del decreto legislativo n. 81 e quindi l'invito che rivolgiamo ai legislatori è di valutare, con molta attenzione, i possibili effetti di interventi dirompenti. Mi riferisco, in particolare, a un tema che ovviamente conoscete molto meglio di me, che è quello della responsabilità anche di natura penale nell'ambito dei sistemi di valutazione dei rischi e degli infortuni. Quello che auspichiamo è che l'Istituto, come sicuramente farà, possa definire le sue strategie all'interno dell'attuale quadro normativo e in riferimento a un assetto istituzionale che lo vede relazionarsi con i ministeri vigilanti. Ritengo, inoltre, che bisogna assolutamente valorizzare un sistema istituzionale che vede il Ministero del lavoro e l'Istituto protagonisti nel gestire e nell'indirizzare innovazioni di natura normativa, visto che ci sono altri organi (per esempio il CNEL) che si cimentano nella produzione di proposte. A nostro avviso è importante mantenere salda un'infrastruttura fondamentale per il Paese anche perché questa capacità che l'Istituto ha dimostrato, attraverso la propria Avvocatura, è strumento fondamentale nel sistema di relazioni con l'esterno, a partire dal rapporto con le parti sociali. Ovviamente, come sapete, il Consiglio di indirizzo e vigilanza è uno degli organi dell'Istituto e ha, per sua natura, il dovere di rappresentare quei mondi e la vivacità che caratterizza tutti i sistemi di rappresentanza valorizzando la rete del dialogo sociale; ciò nel riconoscere all'Istituto una funzione strategica, elemento di forza che anche l'Avvocatura potrà valutare con interesse nel momento in cui si dovessero accelerare i processi di possibili riforme o innovazione sul tema del rapporto tra il diritto alla salute e il benessere delle persone, le responsabilità delle imprese.

Vi auguro un buon lavoro, assicurando che stiamo seguendo con attenzione il vostro operato da cui acquisiremo elementi, come Consiglio di indirizzo e vigilanza, assolutamente utili nello svolgere la nostra attività che, come sapete, è un'attività di indirizzo strategico che si deve fondare sulla conoscenza, sull'analisi di tematiche su cui, anche voi, siete impegnati con grande efficacia e che seguiremo con estrema attenzione.

Auguri di buon lavoro.



# **Sezione I**

**Dibattito intorno alla sentenza della Corte Giustizia UE del 25/06/2024 (c-626/22) nel prisma degli strumenti giuridici sovranazionali. Riflessi sulla legislazione nazionale, l'attività del governo e la tutela dei lavoratori e dei cittadini**



## INTRODUZIONE

A CURA DI G. CATALANO\*

\* AVVOCATO INAIL - AVVOCATURA GENERALE

In questa prima sessione affrontiamo un tema molto interessante, il cui titolo è: *“Dibattito intorno alla sentenza della Corte Giustizia UE del 25/06/2024 (c-626/22) nel prisma degli strumenti giuridici sovranazionali. Riflessi sulla legislazione nazionale, l’attività del governo e la tutela dei lavoratori e dei cittadini”*.

La tematica riveste particolare importanza anche per il ruolo istituzionale dell’Inail e per le funzioni che gli sono assegnate dall’articolo 38 della Costituzione e dalle norme attuative che costituiscono il perimetro della sua attività, anzitutto il t.u. infortuni sul lavoro, approvato con il d.p.r. 1124/1965, e il t.u. sicurezza sul lavoro, di cui al d.p.r. 81/2008.

Infatti, le implicazioni che derivano dalle tematiche che saranno analizzate dagli autorevoli relatori sono tali che l’Istituto, quale ente pubblico al quale sono delegate funzioni dello Stato, non può non porsi interrogativi e provare a fornire un contributo attivo di fronte alla questione e alle conseguenze gravi che sono provocate alla salute dei lavoratori.

L’idea di inserire questo tema fra quelli oggetto del Seminario nasce dal clamore provocato dalla decisione della Corte Giustizia UE del 25/06/2024 (C-626/22) pubblicata proprio durante le riunioni organizzative del Seminario, intervenuta in un giudizio promosso dagli abitanti della città di Taranto con oggetto la tutela del diritto alla salute e a un ambiente sano che fissa oneri a carico dello Stato, nel rispetto dei principi comunitari.

Abbiamo allora pensato di fare il punto della complessa situazione che nel corso degli anni ha visto importanti interventi di diverse Corti, nell’ambito della giurisdizione penale, europea e della Corte costituzionale, e nella quale l’Inail non è affatto spettatore disinteressato sol che si consideri il numero elevato di prestazioni che deve erogare ai lavoratori vittime di malattie professionali e alle difficoltà connesse a eventuali azioni di recupero in assenza di chiara identificazione dei responsabili. L’Istituto si è, altresì, costituito, come sua prassi, parte civile nei giudizi penali instaurati a seguito delle malattie e di gravi infortuni, proprio per seguire da vicino il processo al fine di dare il proprio contributo di competenza e professionalità e recepirne le risultanze per le azioni conseguenti. Sulla tematica della partecipazione dell’Inail nei processi penali è prevista un’apposita sessione in questo Seminario.

Per aiutarci in questo difficile percorso abbiamo invitato relatori di elevato spessore e comprovata qualità di diverse professionalità, trattandosi di materia con connessioni interdisciplinari.

L'introduzione è affidata alla collega Sabina Lupo, avvocata dell'Inail, da oltre vent'anni nell'Avvocatura distrettuale di Brescia, ma nativa di Taranto, e dunque ben a conoscenza della storia dell'industria siderurgica nella città pugliese, che ha approfondito con cura e passione gli eventi, normativi e giurisprudenziali degli anni più recenti.

Abbiamo poi chiesto al Prof. Antonio Panico, Professore associato di sociologia generale e Direttore della sede Lumsa di Taranto, presso la quale insegna proprio Sociologia dell'ambiente e del territorio, nonché autore di numerose pubblicazioni sul tema, di esporci la questione ambientale e sanitaria nella città di Taranto con i conseguenti dubbi e preoccupazioni per un lavoro sicuro con l'alternativa, drammatica, di restare senza lavoro, in un rapporto fra etica, scienza e economia che non può lasciare indifferenti i decisorи politici e gli operatori del diritto.

Con la dott.ssa Agata Santonocito, Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica di Catania, esamineremo i profili penalistici della vicenda che, partendo dai risultati della perizia chimica e di quella epidemiologica che dimostravano l'esistenza di una grave situazione di emergenza ambientale e sanitaria, hanno portato poi all'emissione di provvedimenti di sequestro nel 2012, al primo decreto c.d. "salva Ilva" - il d.l. 207/2012 - e alle successive ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale. L'evoluzione della giurisprudenza sul caso Ilva così come i provvedimenti normativi che si sono susseguiti, inserendo il cd. "scudo penale - d.l. 1/2015 e d.l. 2/2023 - fanno comprendere la complessità della questione e la difficoltà di esercizio dell'azione penale e di accertamento delle responsabilità.

Il "padrone di casa" Prof. Sandro Staiano, Ordinario di Diritto costituzionale e Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Napoli Federico II, che ci ospita per questo Seminario, ci illustrerà proprio gli interventi della Corte costituzionale con le note sentenze 85/2013 e 53/2018, fino ad arrivare alla sentenza 105/2024, decisioni che affrontano la delicata questione del bilanciamento dei diritti, tutti di rilievo costituzionale, alla salute e all'ambiente sano da un lato e al lavoro dall'altro, legittimando la prosecuzione della produzione anche in costanza di una grave situazione di emergenza sanitaria e ambientale, fino all'esame della situazione del sito industriale di Priolo per il quale la Corte costituzionale ha riconosciuto la mancanza di un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco, anche a seguito della riforma degli artt. 9 e 41 Cost. introdotta dalla legge costituzionale 11.2.2022 n.1.

Infine il Prof. Pietro Troianiello, Ordinario di Diritto internazionale dei trasporti presso l'Università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale, ci parlerà delle pronunce della CEDU (causa Cordella del 2019 e sentenze del 5.5.2022) e della recente sentenza della Corte di Giustizia europea del 24.6.2024, con particolare riferimento all'interpretazione della Direttiva 2010/75 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24.11.2010 e al concetto di garanzia di un livello elevato di protezione della salute umana e di tutela della qualità dell'ambiente conformemente al principio dello sviluppo sostenibile. Da un lato esamineremo la decisione della Corte di Giustizia, con i riferimenti ivi contenuti al principio di prevenzione e di precauzione e al principio del DNSH "*do no significant harm*" ("non arrecare un danno significativo" all'ambiente, introdotto nei regolamenti Ue 2020/852 e 2021/241), la lotta al cambiamento climatico, nonché la rilevanza della nuova Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio (2024) relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita (PE-CONS 88/24) stabilendo nuove norme che contribuiranno all'obiettivo eurounitario di conseguire l'inquinamento zero entro il 2050, dall'altro rileviamo invece la riapertura, nell'ottobre di quest'anno di un altoforno, vecchio di 60 anni, che sembra non tener conto degli indirizzi imposti dalla Corte di Giustizia!

Le tematiche che esamineremo con l'aiuto degli esperti che abbiamo invitato e che siamo onorati di ospitare ci consentono di avere una visione multidisciplinare della questione ambientale e delle ripercussioni sulla vita sociale e l'attività lavorativa.

Non abbiamo la pretesa di dare risposte ai problemi che emergono dalle relazioni, quanto porre degli interrogativi e iniziare un dibattito che dovrà proseguire nei successivi seminari, anche in relazione al ruolo dell'Inail nell'ordinamento, finalizzato certamente al riconoscimento delle prestazioni ai lavoratori che subiscono infortuni o patiscono malattie professionali, ma anche, più di recente e con sempre maggiore coinvolgimento, anche economico, teso all'ambito della prevenzione e della sicurezza sul lavoro. È indubbio, e i dati statistici lo dimostrano, che un ambiente malsano aumenta il tasso di incidenza delle malattie non solo dei cittadini e dei soggetti più deboli, anziani e soprattutto, purtroppo, bambini, ma incide anche sulle malattie professionali che l'Inail è tenuta a indennizzare e sulle quali ha difficoltà a esercitare le azioni di rivalsa e a individuare le responsabilità, in considerazione della normativa speciale succedutasi nel corso degli anni.

# DAI DECRETI SALVA ILVA ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA CAUSA C-626/22

S. LUPO\*

\* AVVOCATO INAIL - AVVOCATURA DISTRETTUALE DI BRESCIA

## ***SOMMARIO***

**1.** I principi fondamentali posti a base della pronuncia della Corte di Giustizia europea del 25 giugno 2024. - **2.** La sospensione e la ripartenza legislativa. - **3.** Taranto la zona di sacrificio ambientale, sociale e lavorativa. - **4.** La Corte europea dei diritti dell'uomo e i primi riconoscimenti sul caso Ilva. - **5.** Dal diniego del diritto alla salute per Taranto al diritto a un ambiente salubre nelle pronunce della Corte costituzionale. - **6.** Dalla visione distopica del grande mostro, alla speranza per le future generazioni e per il riscatto di un intero popolo.

## **Abstract**

La vicenda dell'ex Ilva di Taranto evidenzia la complessità del bilanciamento tra tutela dell'ambiente, salute pubblica e continuità produttiva, in un quadro normativo europeo improntato ai principi di prevenzione e precauzione (Direttiva 2010/75/UE). La Corte di Giustizia UE, nella sentenza C-626/22, ha dichiarato illegittime le *"ripetute proroghe"* italiane - i c.d. "decreti salva Ilva" - laddove consentono la prosecuzione di attività industriali in presenza di pericoli gravi per l'ambiente e la salute umana, imponendo altresì che l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) consideri tutte le sostanze nocive, comprese quelle non valutate in origine. Tale pronunciamento si riallaccia alla giurisprudenza nazionale e della Corte EDU, che richiede un'azione rapida ed effettiva per garantire un elevato livello di protezione ambientale e sanitaria. La riforma costituzionale del 2022 (artt. 9 e 41 Cost.) rafforza l'orientamento europeo, integrando la tutela dell'ambiente e la salute nei principi fondamentali dello Stato. Ne deriva la necessità di un approccio multidisciplinare che assicuri, senza ulteriori rinvii, misure adeguate alla bonifica dei territori e la riduzione delle emissioni, in linea con il principio di sviluppo sostenibile sancito anche dall'Agenda 2030.

## **1. I principi fondamentali posti a base della pronuncia della Corte di Giustizia europea del 25 giugno 2024**

La sentenza della Corte di Giustizia europea e tutta la giurisprudenza sia nazionale che comunitaria mettono in luce come sia sempre più necessario un approccio

multidisciplinare che parta da questioni giuridiche per investire anche aspetti economici, politici, etici e di natura sociale.

Il 25 giugno 2024 è stata pubblicata l'attesa decisione della Corte di Giustizia della UE sui c.d. "decreti salva Ilva" (Causa C-626/22) che ha risposto ai tre quesiti pregiudiziali posti dal Tribunale per le imprese di Milano, dove pende la prima *class action* italiana contro il colosso tarantino: il giudice lussemburghese ha sostanzialmente bocciato, dichiarandole contrarie al diritto europeo, le "*ripetute proroghe*" italiane delle attività industriali (appunto i c.d. "decreti salva Ilva"), in presenza di "*individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana*", affermando non solo la necessità che in sede di riesame dell'autorizzazione di impatto ambientale si debba tener conto delle "*sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale di cui trattasi*", ma anche di tutte quelle "*emissioni scientificamente note come nocive che possono essere emesse dall'installazione interessata, comprese quelle generate da tale attività che non siano state valutate nel procedimento di autorizzazione iniziale*".

Ma la Corte ha anche statuito sulla possibilità di sospendere le attività, in assenza di verifiche o nel caso in cui sussistano problemi per la tutela della salute e dell'ambiente. Il quadro normativo comunitario è incentrato su temi legati allo sviluppo sostenibile e alla preservazione ambientale per le generazioni future, obiettivi ormai irrinunciabili per gli stati membri anche in considerazione dell'Agenda 2030 che, tra i tanti obiettivi che si propone, quello più importante è rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili.

## **2. La sospensione e la ripartenza legislativa**

La questione Ilva di Taranto costituisce ancora oggi, anzi ancora di più oggi, un coacervo di problemi complessi ancora irrisolti, talmente intricati e interconnessi da non essere facilmente risolvibili, in quanto occorrerebbe individuare soluzioni che possano coniugare il diritto all'ambiente, la tutela della salute, il diritto a un lavoro sicuro e salubre e, solo dopo, le esigenze della produzione, ma con il minor sacrificio possibile delle prime.

Lo stabilimento ex Ilva, fondato nel 1965, è il più grande complesso siderurgico a ciclo integrato d'Europa: raggiunge un'estensione di 15,45 km<sup>2</sup>, di cui 10,45 km<sup>2</sup> ricadono nel comune di Taranto e circa 5 km<sup>2</sup> nel vicino comune di Statte. L'11 luglio 1997 il Consiglio dei ministri italiano dichiarò lo stabilimento siderurgico ex Ilva di Taranto "*area ad alto rischio di crisi ambientale*".

La magistratura aprì un'inchiesta e nel 2005 i dirigenti dello stabilimento siderurgico furono condannati per il reato di "*getto pericoloso di cose*", previsto dall'articolo 674 del Codice penale. I dirigenti furono ritenuti colpevoli di aver sparso nelle aree limitrofe all'acciaieria grandi quantità di polveri minerali provenienti dai depositi presenti nell'area dello stabilimento e di non aver intrapreso azioni volte a impedire tale spargimento.

Il 25 luglio 2012 il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Taranto dispose il sequestro e la chiusura delle aree di lavorazione a caldo dello stabilimento ex Ilva a seguito dei risultati dell'indagine epidemiologica che dimostravano come i fumi dell'ex Ilva stessero gravemente danneggiando l'ambiente e la salute dei lavoratori nonché dei residenti locali.

Tuttavia, considerando che molti posti di lavoro erano in pericolo, il Governo cercò una soluzione che conciliasse le preoccupazioni ambientali e sanitarie con le opportunità di lavoro. A tal fine, il Governo italiano emanò un decreto (d.l. n. 207 del 3 dicembre 2012) che permise all'ex Ilva di riprendere la produzione di acciaio, ma allo stesso tempo impose di riqualificare entro 36 mesi lo stabilimento in ottemperanza ai requisiti stabiliti nella revisione dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) per garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana conforme con le migliori tecniche disponibili. Tale termine è poi stato prorogato per oltre undici anni!

La procedura AIA, in vigore in Italia dal 2004, è prevista per ottemperare ai requisiti della Parte II del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006, come modificato dal decreto legislativo n. 46 del 4 marzo 2014, secondo quanto richiesto dalla Direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali: prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. L'acciaieria ottenne la prima AIA nel 2011, seguita da diverse revisioni come quella disposta con il decreto del 26 ottobre 2012, che autorizzava una produzione massima pari a 6 milioni di tonnellate di acciaio.

### **3. Taranto la zona di sacrificio ambientale, sociale e lavorativa**

Il Rapporto del Relatore Speciale sulla questione degli obblighi relativi ai diritti umani a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, del 12 gennaio 2022, ha inserito Taranto tra le "zone di sacrificio", vale a dire quelle caratterizzate da livelli estremi di inquinamento e di contaminazione da sostanze tossiche nelle quali le popolazioni vulnerabili ed emarginate subiscono molto più delle altre le conseguenze dell'esposizione all'inquinamento e alle sostanze pericolose sulla salute, sui diritti umani e sull'ambiente. Acciaierie d'Italia ha prodotto una propria Valutazione di impatto sanitario; negli anni, i vari enti di controllo e le massime istituzioni sanitarie locali, regionali e nazionali hanno prodotto diversi rapporti epidemiologici che quantificano l'impatto negativo in termini di salute della popolazione tarantina.

La "Valutazione dell'impatto sanitario delle attività dell'impianto siderurgico di Taranto" dell'Organizzazione mondiale della sanità, pubblicata a dicembre 2023, correla il numero di morti a ogni tonnellata di acciaio prodotta. Anche secondo tale studio le popolazioni dei quartieri più vicini all'area industriale (Paolo VI, Tamburi e Borgo) hanno subito i maggiori effetti sulla salute, con rischi elevati per: tutte le neoplasie maligne, i tumori al pancreas e al polmone, le malattie cardiache (soprattutto ischemiche), respiratorie (soprattutto acute) e dell'apparato

digerente. I dati sono sovrapponibili a quelli precedenti, ma i dati più sorprendenti, che si ricavano dallo studio dell’Oms, sono quelli relativi al mesotelioma pleurico (un tumore raro causato dall’esposizione all’amianto che si sviluppa molto tempo dopo l’esposizione), dove i tassi riportati erano da 4 a 5 volte superiori a quelli attesi, con diagnosi di circa 20 casi all’anno invece dei 4 o 5 casi, su una popolazione di 200.000 persone.

Nell’ambito del progetto dell’Oms sono state aggiornate le stime disponibili, valutando modalità alternative di produzione ed emissione industriale, inoltre l’analisi dell’impatto sulla salute valuta anche la connessione con l’incidenza dei costi economici, oltre che sociali.

Lo studio offre la possibilità di comprendere come modalità di produzione alternative esistano e possano avere effetti benefici non solo su ambiente e popolazione ma anche sulla stessa economia. I risultati confermano le stime precedenti. Gli impatti prevedibili di mortalità e morbilità stimati nonché i costi associati sono in funzione dei cambiamenti previsti nelle concentrazioni di inquinanti nei diversi scenari. Per esempio, nello scenario meno favorevole sono stimate 27 morti all’anno per uomini e donne di età superiore ai 30 anni residenti nel comune di Taranto, mentre la cifra diminuisce a 5 morti all’anno nello scenario più favorevole. Queste cifre forniscono una visione parziale dell’impatto complessivo sulla salute: altri fattori importanti, come la contaminazione del suolo, dell’acqua, dei rifiuti e degli alimenti, non possono attualmente essere quantificati in modo affidabile. Anche la qualità della vita, l’ambiente urbano e gli spazi verdi sono influenzati dalle politiche industriali dell’impianto siderurgico e l’impatto nei confronti di questi aspetti dovrebbe essere valutato a fondo nel quadro dell’agenda per lo sviluppo sostenibile.

Nonostante la diminuzione della produzione, lo stabilimento Ilva di Taranto oggi continua a produrre sostanze nocive, con un preoccupante aumento dei livelli di benzene, noto cancerogeno, rilevato da Arpa Puglia e dallo stesso Ispra.

Nell’area di Taranto, infatti, sono emerse criticità sugli andamenti di alcuni inquinanti gassosi, tra cui il benzene ( $C_6H_6$ ) e il biossido di zolfo ( $SO_2$ ). I casi più frequenti di superamento delle soglie si registrano essenzialmente nelle centraline poste nel quartiere Tamburi, che risultano avere la massima ricaduta delle emissioni di benzene dallo stabilimento siderurgico in condizioni di vento prevalente da Nord-Ovest. Otto anni di benzene in aumento. Dal gennaio 2016 al dicembre 2023.

Nonostante tutte queste criticità e nonostante la sentenza della Corte di Giustizia europea, la città di Taranto ha visto il riavvio dell’altoforno 1.

La “questione Taranto” è stata teatro di numerose decisioni e di una fitta legislazione che ha visto al centro il conflitto tra i diversi diritti costituzionali, in cui il diritto alla produzione ha soppiantato quello alla salute della popolazione e dei lavoratori. E come le “Madri di Plaza de Mayo” che hanno guidato un movimento pacifco di resistenza contro la dittatura militare e la repressione in Argentina in risposta alla sparizione forzata e alla tortura di oppositori politici, anche a Taranto le

madri di famiglia che hanno visto figli neonati morire di forme di cancro che colpiscono fumatori incalliti, le vedove degli operai malati e morti di cancro e mesoteliomi hanno sfidato il Mostro in difesa dei diritti negati, portando le loro istanze davanti a ogni Tribunale dal nazionale, fino ad arrivare in Corte costituzionale, all'europeo per arrivare alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Infatti, sulla questione disastrosa di Taranto sono intervenute a più riprese sia la Corte europea dei diritti dell'uomo sia la Corte di Giustizia europea.

#### **4. La Corte europea dei diritti dell'uomo e i primi riconoscimenti sul caso Ilva**

La Corte europea per i diritti umani (CEDU) tra il 2019 e il 2022 ha emesso cinque condanne nei confronti dello stabilimento siderurgico Ilva di Taranto.

La prima fra tutte è la famosa sentenza del 24 gennaio 2019, n. 54414, detta anche sentenza Cordella.

All'origine della causa vi erano due ricorsi (n. 54414/13 e n. 54264/15) proposti contro la Repubblica italiana con i quali alcuni cittadini avevano adito la Corte rispettivamente il 29 luglio 2013 e il 21 ottobre 2015 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (“la Convenzione”), denunciando gli effetti delle emissioni dell'industria siderurgica Ilva di Taranto sulla loro salute e sull'ambiente; i ricorrenti lamentavano, tra l'altro, una violazione dei loro diritti alla vita, al rispetto della vita privata e a un ricorso effettivo (articoli 2, 8 e 13 della Convenzione).

La Corte rilevava che la persistenza di una situazione di inquinamento ambientale aveva messo in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella dell'intera popolazione residente nelle aree a rischio (Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte). Inoltre, evidenziava che le autorità nazionali non avevano assunto tutte le misure necessarie volte a garantire un'efficace protezione del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e infine riteneva che essi non avessero avuto a disposizione un rimedio effettivo, consentendo loro di presentare presso le autorità nazionali le loro denunce in merito al fatto che era impossibile ottenere misure per garantire la decontaminazione delle aree pertinenti. La Corte rammentava che dei danni gravi arrecati all'ambiente possono compromettere il benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata (sentenza Lopez c. Spagna 1994). Per quanto riguarda la soglia di gravità, la Corte sosteneva che si può richiamare l'art. 8 nel caso in cui esista un rischio ecologico che raggiunge un livello di gravità tale da ridurre notevolmente la capacità del ricorrente di godere del proprio domicilio o della propria vita privata e familiare. Occorrerà guardare a tutti gli elementi: intensità, durata delle nocività, conseguenze fisiche o psicologiche sulla salute e sulla qualità di vita dell'interessato. L'art. 8 non si limita a ordinare allo Stato di astenersi da ingerenze arbitrarie, ma impone obblighi positivi inerenti a

un rispetto effettivo della vita privata: si deve avere riguardo al giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti dell'individuo e della società nel suo insieme e lo Stato gode in ogni caso di un certo margine di apprezzamento.

Però la Corte constata che, fin dal 1970, vari studi scientifici avevano denunciato gli effetti inquinanti delle emissioni degli stabilimenti Ilva di Taranto sull'ambiente e sulla salute delle persone. Per esempio, il rapporto Sentieri del 2012 che affermava la sussistenza del nesso di causalità tra l'esposizione ambientale e le sostanze cancerogene inalabili prodotte dalla società Ilva e l'emergenza dei tumori ai polmoni e alla pleura, nonché di patologie del sistema cardiocircolatorio nelle persone residenti nelle zone interessate. Uno studio di coorte effettuato nel 2016 dimostrava la sussistenza del nesso di causalità tra l'esposizione ai PM 10 e PM 2,5 e al SO<sub>2</sub> (birossido di zolfo) di origine industriale, dovuta all'attività produttiva dell'Ilva e l'aumento della mortalità dovuta a tumori, malattie renali e cardiovascolari nei residenti di Taranto. Stesso nesso trovato nel rapporto dell'Arpa del 2017, in cui veniva evidenziata la permanenza di una situazione di criticità sanitaria nella zona ad alto rischio ambientale e nel SIN di Taranto il cui tasso di mortalità e di ricovero per le predette patologie era superiore alla media regionale. La Corte rilevava che tutte le misure raccomandate con l'Aia 2012 non erano state realizzate. Già per questo l'Italia è stato oggetto di procedura di infrazione. Il piano ambientale approvato nel 2014 è stato prorogato al mese di agosto 2023. Da tutto questo la Corte evidenziava l'estrema lentezza nel raggiungimento degli obiettivi di risanamento.

Tuttavia, la sentenza non indicava raccomandazioni dettagliate a contenuto prescrittivo, limitandosi a specificare che i lavori di risanamento della fabbrica e del territorio colpito dall'inquinamento ambientale dovessero essere considerati di primaria importanza e urgenti; perciò, il piano ambientale già approvato doveva essere messo in esecuzione nel più breve tempo possibile.

La Corte europea dei diritti dell'uomo con quattro sentenze, tra cui quella del 5 maggio 2022 n. 4642, ha dichiarato, ancora una volta, che l'Italia ha violato il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva omettendo di introdurre rimedi giurisdizionali che permettano di ottenere misure di risanamento rispetto ai danni provocati dall'Ilva di Taranto. Infatti, l'assenza di misure necessarie per evitare le emissioni da parte dell'acciaieria, molto negative sulla vita dei dipendenti dello stabilimento e dei residenti della zona di Taranto, ha integrato una violazione, da parte dello Stato, dell'articolo 8 della CEDU che assicura il diritto al rispetto della vita privata. Inoltre, l'assenza dei rimedi giurisdizionali che permetta agli individui di ottenere misure di risanamento, produce una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, con violazioni analoghe a quelle accertate con la sentenza della Corte nel caso Cordella *ex art.* 13.

Anche in questo caso non ha riconosciuto la violazione dell'*art. 3* della Convenzione pur richiesta dai ricorrenti, alcuni dei quali erano anche lavoratori Ilva che avevano contratto patologie cancerogene riconosciute anche dall'Inail, che

denunciavano, inoltre, di essere stati sottoposti a trattamenti inumani e degradanti, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione, tenuto conto delle loro condizioni di lavoro, della loro esposizione ad agenti inquinanti, e delle patologie cancerose che alcuni di loro hanno riportato.

Per le richieste di danno materiale, invece, la Corte non vede alcun nesso di causalità tra la violazione constatata e il danno materiale dedotto.

La Corte europea è rimasta l'unico organo giurisdizionale a garantire l'accertamento di gravi violazioni, anche se poi si limita a ritenere sufficiente l'accertamento della violazione con la conseguenza che, nella maggior parte dei ricorsi non viene corrisposto l'indennizzo per i danni non patrimoniali subiti dalle vittime della violazione e questo malgrado la gravissima situazione che fa della zona dell'Ilva di Taranto uno dei luoghi più degradati dell'Europa occidentale come sottolineato dal relatore speciale delle Nazioni unite sull'ambiente sicuro, pulito e sostenibile, David R. Boyd, d'intesa con il relatore speciale Orellana sulle implicazioni per i diritti umani della gestione e lo smaltimento di sostanze e rifiuti pericolosi, nel rapporto presentato il 12 gennaio 2022 al Consiglio per i diritti umani in cui si è evidenziato che la produzione nell'impianto siderurgico ha compromesso la salute dei cittadini e violato i diritti umani per decenni, provocando un grave inquinamento atmosferico, con i residenti che vivono nelle vicinanze dell'impianto i quali soffrono di malattie respiratorie, cardiache, cancro, disturbi neurologici e mortalità prematura.

La sentenza 626/2024 della Corte di Giustizia europea riveste estrema importanza sotto diversi fattori.

Primo fra tutti la considerazione che la politica dell'Unione mira a un elevato livello di tutela della qualità dell'ambiente e di protezione della salute umana, specificando che qualità dell'ambiente e salute umana siano strettamente collegati (si menzionano gli artt. 35, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che richiama le politiche e attività dell'Unione che devono garantire un livello elevato di protezione della salute umana; e 37, che impone un elevato livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità che devono essere integrati e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile, specificando che un livello elevato di protezione della salute umana non può essere conseguito senza un elevato livello di tutela dell'ambiente conformemente al principio di sviluppo sostenibile).

La sentenza riporta sui giusti binari tutta la tematica dell'autorizzazione integrata ambientale che con la legislazione italiana aveva bypassato la valutazione di impatto sulla salute, prevedendo che la Valutazione del danno sanitario (VDS) dovesse essere considerata a posteriori e solo ed eventualmente collegata al riesame dell'autorizzazione.

Invece, la Corte di Giustizia, dopo aver posto l'attenzione sulla necessità che nella fase di richiesta dell'autorizzazione il gestore dell'installazione sia obbligato ad assicurare tutte le informazioni relative ai dati di emissione e provenienti dalla

sua installazione, evidenzia che durante tutto il periodo il gestore deve garantire l'ottemperanza ai suoi obblighi fondamentali ai sensi della Direttiva 2010/75 nonché alle misure previste, in particolar modo dall'art. 11 lett. b) che impone che nel corso della gestione vengano applicate le c.d. BAT (*Best Available Techniques*) in maniera che venga evitato o quanto meno ridotto l'impatto delle emissioni. Inoltre, dalla definizione di inquinamento, di cui all'art. 3 punto 2 della Direttiva del 2010, intesa come introduzione nell'aria, nell'acqua o nel terreno di sostanze che potrebbero nuocere alla salute umana quanto alla qualità dell'ambiente, la Corte ricava che, ai fini dell'applicazione della Direttiva stessa, la nozione di inquinamento include i danni arrecati o che potrebbero esserlo tanto all'ambiente, quanto alla salute umana e che, pertanto, la valutazione degli impatti di un'installazione sulla salute umana deve costituire atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame dell'autorizzazione. La Valutazione di danno sanitario deve essere oggetto di effettiva e tempestiva considerazione da parte dell'autorità competente al rilascio. Altro dato importantissimo che si può desumere dalla sentenza è quello che impone di considerare tutte le sostanze nocive tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale, comprese quelle che non siano state valutate nel procedimento di autorizzazione iniziale e non comprese nell'allegato II della Direttiva. Quindi devono essere considerate anche le "altre" sostanze inquinanti che possono essere emesse in quantità significativa, in considerazione della loro natura e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro perché la determinazione della quantità di sostanze inquinanti la cui emissione può essere autorizzata deve essere collegata al grado di nocività delle sostanze stesse, conformemente al principio di prevenzione.

Questa affermazione sembra una banalità per chi si occupa di infortuni sul lavoro e malattie professionali, in quanto la giurisprudenza è pacifica nell'attribuire rilievo anche alle conoscenze tecniche recenti, infatti, l'art 2087 cod. civ., grazie al suo carattere di norma "in bianco", sancisce l'esistenza in capo al datore di lavoro di un obbligo continuo di adattamento e aggiornamento degli standard di prevenzione e dell'obbligo di adottare, anche in mancanza di specifiche misure (normative) di prevenzione, le misure generiche di prudenza e le cautele necessarie a tutelare l'integrità del prestatore di lavoro. La giurisprudenza impone una lettura integrata dei tre canoni contenuti nell'art. 2087 c.c.: a) la particolarità del lavoro; b) l'esperienza; c) la tecnica. In base al parametro della "tecnica", si impone al datore di lavoro *"di rapportarsi alle nuove conoscenze in materia di sicurezza messe a disposizione dal progresso scientifico e tecnologico"*.

Eppure, queste banalità non sono state in alcun modo applicate nel rilascio delle AIA che valutavano solo un elenco ristretto di sostanze nocive, restavano fuori proprio quelle sostanze che avevano un impatto inquinante sull'ambiente e la salute umana tale da comportare un rischio residuo non accettabile per la salute della popolazione, quali le polveri sottili PM 2,5 e PM 10, rame, mercurio e naftalene. La Corte, invece, ha stabilito che occorre procedere a una valutazione globale

che tenga conto di tutte le fonti di inquinanti e del loro effetto cumulativo, in modo da garantire che la somma delle loro emissioni non possa comportare alcun superamento dei valori limite per la qualità dell'aria come definiti dalla Direttiva 2008/50 del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificata dalla Direttiva UE 2015/1480 della Commissione.

La Corte ha rimesso al giudice del rinvio la valutazione se le norme speciali, adottate dal Governo italiano nei confronti dello stabilimento Ilva, abbiano avuto l'effetto di differire eccessivamente l'attuazione delle misure necessarie per conformarsi all'AIA 2011, ma pur rinviando al giudice nazionale non si esime dall'evidenziare che il termine per l'adozione e l'attuazione delle misure di protezione dell'ambiente e della salute umana previste dall'autorizzazione all'esercizio dell'installazione è stato oggetto di differimento a più riprese anche in costanza dello svolgimento dell'attività industriale benché ritenuta, dallo stesso legislatore, gravemente rischiosa per la salute umana e per l'ambiente.

Occorre richiamare anche il precedente della Corte di Giustizia europea che, con la sentenza C-50/10 del 31.03.2011, aveva dichiarato che l'Italia si era sottratta agli obblighi cui era tenuta in forza della Direttiva 2008/1 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione e alla riduzione integrate dell'inquinamento, così ancora il parere motivato della Commissione europea del 16.10.2014 in cui si chiedeva alle autorità italiane di porre rimedio ai gravi problemi di inquinamento riscontrati nel sito Ilva di Taranto.

## **5. Dal diniego del diritto alla salute per Taranto al diritto a un ambiente salubre nelle pronunce della Corte costituzionale**

Tra gli interventi della Corte europea si inseriscono quelli della Corte costituzionale che con la sentenza n. 182 del 2017 aveva vagliato la legittimità di uno dei numerosi c.d. decreti Ilva (il d.l. 98/2016, conv. l.151/2016) e respinto il ricorso della Regione Puglia volto a censurare la carenza di adeguate forme di partecipazione della medesima alla revisione del *"Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria"* di cui al d.l. 61/2013 (conv. l. 89/2013).

Con la sentenza 9.5.2013 n. 85, notissima e controversa sentenza, la Corte costituzionale aveva stabilito che la ratio della disciplina del d.l. n. 207/2012 fosse la realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali e il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso. Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione - sottolineava la Corte - *"si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistematica e non frazionata in una serie di norme non coordinate e in potenziale conflitto tra loro"* (sentenza n.

*264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona".*

Da qui si faceva discendere l'infondatezza dell'assunto del giudice rimettente "secondo cui l'aggettivo "fondamentale", contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un "carattere preminente" del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come "valori primari" (sentenza n. 365 del 1993) implica una "rigida" gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi".

Tuttavia, con questa sentenza una scelta è stata fatta, perché, i fatti poi lo hanno dimostrato, il nucleo essenziale del diritto alla produzione e, conseguentemente, di quello all'occupazione è stato salvaguardato, mentre altrettanto non è avvenuto con il diritto alla salute.

La Corte evidenziava anche che il d.l. n. 207/2012 tracciava un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e della salute e quella dell'occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti.

Sennonché, trattandosi di un processo di risanamento destinato a protrarsi nel tempo (fino a 36 mesi), doveva coesistere con lo svolgimento dell'attività produttiva e da quest'ultima finanziato, mentre il diritto alla produzione e conseguentemente all'occupazione venivano salvaguardati integralmente, quello alla salute invece faceva i conti appunto con la parzialità e la lentezza degli interventi di risanamento che hanno posto nel nulla la loro effettiva tutela.

Con la sentenza n. 58 del 2018 la complessa vicenda delle acciaierie Ilva di Taranto tornava di fronte alla Corte costituzionale. Questa volta, però, la decisione sarà di illegittimità, poiché il bilanciamento operato dal legislatore tra lavoro, salute e iniziativa economica veniva ritenuto irragionevole e sproporzionato.

L'ordinanza di rimessione, infatti, rivolgeva le proprie censure all'art. 3 del d.l. 92/2015, il quale suspendeva gli effetti dei provvedimenti di sequestro disposti dall'autorità giudiziaria, in ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori, nei confronti di stabilimenti di interesse strategico nazionale. Più precisamente, il legislatore del 2015, richiamando esplicitamente l'art. 1 del d.l. 207/2012, prevedeva che il sequestro non potesse impedire la prosecuzione dell'attività d'impresa nei predetti stabilimenti a condizione che, entro trenta giorni dal provvedimento cautelare, l'azienda adottasse un piano "recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro", da comunicarsi successivamente all'autorità giudiziaria, nonché alle amministrazioni preposte alle attività di vigilanza e controllo in materia (Comando dei Vigili del fuoco, Asl, Inail). Ai sensi della disposizione impugnata, tale adempimento avrebbe consen-

tito la prosecuzione dell'attività, senza soluzione di continuità per un periodo massimo di dodici mesi. Il decreto-legge stabiliva espressamente che tale disciplina si applicasse “*anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data della sua entrata in vigore*”. La fattispecie concreta cui si riferiva questa disciplina era rappresentata dalla situazione venutasi a creare a seguito di un incidente mortale verificatosi l'8 giugno 2015 presso l'altoforno n. 2 dell'Ilva di Taranto, dove perse la vita un operaio incaricato della misurazione della temperatura dell'impianto, a causa dell'improvvisa fuoriuscita di materiale incandescente.

La Corte, pur rammentando la sentenza del 2013, evidenziava il divieto di prevalenza assoluta di un diritto con sacrificio totale dell'altro. Individuava poi la differenza tra la normativa del d.l. 207/2012 rispetto a quella del d.l. 92/2015. Nel primo caso erano previsti meccanismi di partecipazione, mentre nel piano straordinario di cui al d.l. 92/2015 vi era un atto unilaterale.

Con la sentenza 105/2024 la Corte costituzionale, su una questione similare della città di Siracusa e dopo che il diritto all'ambiente è entrato in Costituzione negli artt. 9 e 41, ha completamente variato le precedenti conclusioni.

Il diverso approccio tra la Corte di Giustizia europea e la Corte costituzionale deve essere giustificato, in quanto il giudizio incidentale della Corte costituzionale, vertendo su specifiche disposizioni legislative, comporta la valutazione del singolo caso concreto e non la valutazione complessiva della gestione di una crisi così complessa e delicata come quella di Taranto. Diversamente, il giudizio della Corte europea può essere complessivamente orientato e valutare l'intera gestione della crisi.

La Corte ha imposto un'approfondita valutazione tecnica volta a stabilire se, a seguito dei lavori eseguiti e previsti nel piano ambientale, il funzionamento dell'impianto siderurgico continuerà a costituire una minaccia per la salute dei residenti e se tali rischi dovessero permanere, indicare le ulteriori misure che si intendono realizzare per affrontarli. Tuttavia, la decisione di far ripartire un altoforno di vecchia generazione sembra stridere sia rispetto alle indicazioni della Corte europea, sia rispetto alle esigenze della comunità tarantina di realizzare le doverose azioni di bonifica dei territori contaminati.

## **6. Dalla visione distopica del grande mostro, alla speranza per le future generazioni e per il riscatto di un intero popolo**

È fuor di dubbio che nella città di Taranto vi sia una problematica di carattere sanitario e ambientale, correlata all'attività industriale dello stabilimento dell'ex Ilva di Taranto ed è oramai un fatto che può reputarsi “*pacifico*”.

La situazione che si vive a Taranto non è molto lontana dal film distopico ‘*Mondo Cane*’ di Alessandro Celli che, pur essendo un racconto di fantasia, si ispira alla realtà, a quella delle industrie di Taranto e dei suoi abitanti, siamo in un futuro non troppo lontano e la città è dichiaratamente una favela: “*Taranto è una città fantasma cinta dal filo spinato in cui nessuno, nemmeno la Polizia, si azzarda a entrare*”.

*trare. Sono rimasti i più poveri che lottano per la sopravvivenza*”. La Taranto città che ce la fa è un posto con il sole, la vita, la ricchezza. L'altra, invece, rimane smostata dalle schegge di una società crepata: si chiama Tamburi ed è casa delle Formiche. Il rapporto dell'Oms del 2023 evidenzia che dal 2012 la popolazione è diminuita di 11.500 abitanti e, ora che il rischio che si corre è conosciuto, chi può abbandona tutto e cerca di rifarsi una vita. Restano quelli che non hanno un posto dove andare o i mezzi o non hanno più l'età. Infatti, un altro dato che non può essere sottovalutato è rappresentato dall'indice di vecchiaia che è pari a 173,6 persone di età  $\geq$  65 anni ogni 100 giovani di età  $\leq$  14 anni.

La popolazione non ha più alcuna fiducia che la situazione possa migliorare, anche perché le battaglie sono state tante, ma ancora la soluzione al problema non è stata trovata.

Tale dato, infatti, emerge inequivocabilmente dai numerosi decreti-legge, emanati a seguito degli sviluppi investigativi di rilevanza penale e con l'unico scopo di assicurare la continuità aziendale pur in pendenza dei procedimenti penali.

Con la sentenza della Corte di Giustizia 626/2024 è stata indicata una strada da percorrere, senza tornare indietro.

La Corte conferma che lo Stato ha errato nel considerare l'attività privata sottratta agli obblighi europei, le direttive sono vincolanti per tutti. L'interesse strategico nazionale da formula magica per legittimare il regime derogatorio del siderurgico viene declassato perché anche l'impresa deve essere sottoposta a tutti i vincoli europei. A seguito della sentenza della Corte di Giustizia, ormai è pacifico che, nel diritto europeo, sono assimilabili a uno Stato membro anche gli organismi o entità, anche se disciplinati dal diritto privato, che sono soggetti all'autorità o al controllo pubblico o che siano stati incaricati da uno Stato membro di svolgere un compito di interesse pubblico, a maggior ragione se rubricato come “strategico”.

Il bilanciamento, invocato e avallato anche dalla nostra Corte costituzionale con la sentenza 85/2013, tra gli interessi alla protezione dell'ambiente e quello dell'occupazione che ha reso possibile l'adozione delle norme speciali applicabili all'Ilva è stato bocciato. Infatti, il bilanciamento deve fare i conti con gli artt. 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Deve essere garantito un livello elevato di protezione della salute umana e in base all'art. 37 lo stesso livello deve essere assicurato anche per la tutela dell'ambiente, il bilanciamento serve a “elevare” la tutela, non ad accantonarla.

Occorre un approccio prevenzionale che consideri gli effetti significativi sull'ambiente tenendo conto di tutte le fonti inquinanti, anche dell'effetto cumulativo. Quindi, considerare tutte le fonti da quelle prevedibili in base alla natura e tipologia dell'attività industriale specifica, ma anche a tutte quelle emissioni scientificamente note come nocive e non valutate con l'autorizzazione iniziale, comprese le sostanze oggetto di emissioni climalteranti, ovvero i gas serra, tra cui l'anidride carbonica e il metano (CO<sub>2</sub> e Ch<sub>4</sub>). I gas serra sono nocivi per l'ambiente e per la salute, alterano la loro concentrazione in atmosfera destabilizzando il sistema

climatico che supera le soglie di sicurezza fissate dagli Stati nell'art. 2 dell'accordo di Parigi del 2015.

Questa decisione riprende gli impegni di cui alla COP28 del 2023 ed è imposto anche dal principio *Do No Significant Harm* (DNSH, nessun danno significativo<sup>1</sup> all'ambiente) introdotto nei Regolamenti UE 2020/852 e 2021/241, in funzione della lotta al cambiamento climatico antropogenico.

Ormai non è più procrastinabile una valutazione globale che tenga in considerazione la tutela della salute umana, la tutela dell'ambiente e del clima, non esistono altre strade.

A ciò si aggiunge la sentenza della Corte cost. 105/2024, che impone una lettura congiunta dei riformati artt. 9 e 41 della Costituzione in una prospettiva intergenerazionale per non recare danno alla salute e all'ambiente.

Le tre sentenze - Corte UE, Corte EDU e Corte cost. 105/24 - impongono pertanto una valutazione che deve considerare *in primis* un'elevata protezione della salute e dell'ambiente, imponendo una valutazione anche sugli impatti climatici e sulle generazioni future.

La sentenza della Corte di Giustizia europea ha confermato che la popolazione tarantina vive una diseguaglianza di salute che deriva da due "determinanti" fondamentali. Il primo di giustizia ambientale e il secondo dalla decisione di far diventare Taranto "zona di sacrificio" (per le Nazioni Unite nel 2022). Taranto, la città che Pasolini aveva definito la città perfetta nel 1959.

La sentenza della Corte di Giustizia 626/2024 ha specificato appunto che Taranto è inserita tra le "zone di sacrificio", vale a dire quelle caratterizzate da livelli estremi di inquinamento e di contaminazione da sostanze tossiche nelle quali le popolazioni vulnerabili ed emarginate subiscono molto più delle altre le conseguenze dell'esposizione all'inquinamento e alle sostanze pericolose sulla salute, sui diritti umani e sull'ambiente.

Si è sentito parlare di "terrorismo ambientale" riferito agli incendi dolosi appiccati dolosamente in alcune parti del territorio italiano ma, invece, in alcune zone dell'Italia, come Taranto, si parla semplicemente di zona di sacrificio, utilizzando un termine che non permette neanche l'indignazione collettiva. Tutti dobbiamo fare dei sacrifici, si sa. Vengono chiesti sacrifici maggiori ad alcuni in tema fiscale, per esempio.

Quanti sacrifici sono stati chiesti ai cittadini e lavoratori tarantini?

Si è istituito addirittura il *wind day*, usando un bel termine, ancora una volta edulcorato, per suggerire ai cittadini di non uscire di casa.

Ma un futuro diverso deve esistere e passa attraverso una produzione industriale non ferma alle visioni ottocentesche, ma revisionate nella direzione indicata dalla Corte europea e dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ha modi-

---

<sup>1</sup> Il carattere significativo dell'effetto emissivo deve essere rapportato al fine di individuare il grado di ecosostenibilità dell'investimento ai criteri elencati all'art. 3 del regolamento 2020/853.

ficato gli articoli 9 e 41 della Costituzione, riconoscendo un espresso rilievo alla tutela dell'ambiente, sia nella parte dedicata ai principi fondamentali, sia tra le previsioni della cosiddetta Costituzione economica.

Il nuovo comma 3 dell'art. 9 Cost., nel prevedere che la Repubblica *“tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”*, detta un criterio generale di azione dei pubblici poteri improntato alla protezione dell'ambiente.

La norma ribadisce il principio di integrazione delle esigenze ambientali nelle scelte pubbliche, che era già contenuto nell'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che prevede *“le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”*.

L'art. 9, comma 3, richiama le generazioni future, così imponendo di perseguire uno sviluppo che assicuri il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri bisogni e le proprie aspettative.

Anche questa modifica apre la strada a una nuova relazione tra potere pubblico e mercato, con possibile, conseguente riespansione del ruolo dello stato nell'economia, in linea con le politiche europee, come per esempio il *Green Deal*, piano ideato dalla Commissione europea per promuovere investimenti pubblici, nei più disparati settori dall'energia, alla politica industriale e alla mobilità, in un'ottica di transizione energetica. O ancora il *Next Generation Eu*, il piano da oltre 700 milioni di euro per ricostruire l'Europa post Covid-19 promuovendo una economia più verde, più digitale e più resiliente, o ancora i vari *Recovery Plan* approvati a livello nazionale, tra cui il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza).

Dall'analisi della giurisprudenza e della normativa nazionale ed europea, si è messo in luce come vi sia una contrapposizione tra diritto alla salute, all'ambiente e al lavoro salubre contrapposto al diritto d'impresa (purchessia), con un richiamo fondamentale ai principi comunitari di precauzione e prevenzione.

I valori umani sono stati calpestati spesso con la scusa delle esigenze dell'economia d'impresa, ma bisogna affrontare la realtà con un approccio diverso affinché non venga lasciato il destino delle nostre vite e del pianeta a pochi, avendo raggiunto la consapevolezza che il bene primario da tutelare è quello della vita indissolubilmente legato all'ambiente.

Oggi, il costo della mancata transizione ecologica italiana ha il volto delle bambine e dei bambini di Taranto. Quelli che non ci sono più e quelli affetti da tumori, leucemie e dall'impoverimento delle capacità intellettive a causa della respirazione di polveri metalliche. Sono loro a pagare il prezzo dell'inquinamento di un insediamento produttivo, dove nei giorni di vento, i *“Wind Days”*, i minerali coprivano di rosso ogni cosa e hanno impedito loro di andare regolarmente a scuola e giocare all'aperto.

Occorre un nuovo modello di sviluppo, dove cultura e ambiente devono essere poste al centro delle relazioni umane e sociali.

E la sentenza della Corte di Giustizia europea 626/2024 costituisce un importante precedente giuridico che potrà essere invocato in altre controversie ambientali in tutta Europa. Gli Stati membri dovranno ora adottare misure più severe per monitorare e controllare le emissioni degli impianti industriali, garantendo l'effettiva applicazione delle normative europee. È il primo importante passo nella giusta direzione perché la salute e l'ambiente vanno di pari passo e devono ricevere le più elevate tutele.

Solo per dare una cifra: 5.450,00 metri quadrati di territorio tarantino, sin dalla notte dei tempi, sono stati di fatto sottratti alla città e alla popolazione locale per essere destinati alla produzione e lavorazione dell'acciaio. È nel frattempo l'ecosistema è stato irrimediabilmente compromesso.

È questo il tempo di fermare l'abuso del territorio jonico e della popolazione senza alcuna impunità, che reca beneficio solo a chi è forestiero e che arriva a Taranto solo per trarre profitto, cavalcando principi di fatto inconciliabili a questo prezzo: ambiente, salute e lavoro, non lavoro sicuro, ma un qualsiasi lavoro per gli schiavi del nuovo millennio.

# **TRA OMISSIONI E RITARDI. IL “CASO ILVA” E IL DRAMMA DI UNA CITTÀ DILANIATA DAL CONFLITTO TRA SALUTE E LAVORO**

**A. PANICO\***

\* DIRETTORE DELLA SEDE LUMSA DI TARANTO - PROFESSORE ASSOCIATO DI SOCIOLOGIA GENERALE

## **SOMMARIO**

**1.** Una difficile convivenza. - **2.** Il dramma dei lavoratori tarantini - **3.** Conta solo il profitto? - **4.** Risolvere la crisi di eticità per “salvare” salute e ambiente.

### **Abstract**

La presenza della più grande acciaieria europea nel territorio di Taranto ha condizionato negli ultimi decenni la vita della comunità cittadina e in particolare quella degli abitanti dei quartieri posti a ridosso della zona industriale. L'esposizione continua agli agenti inquinanti produce danni rilevanti alla salute dei residenti e, ovviamente, a quella degli operai. Nonostante i provvedimenti della magistratura abbiano indicato una chiara direzione verso la necessaria ambientalizzazione attraverso il sequestro senza facoltà d'uso degli impianti più impattanti, ancora oggi la questione resta irrisolta. Solo nel rispetto della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione Italiana dell'11 febbraio 2022 che ha esplicitato la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni sarà possibile ridimensionare i termini del nuovo conflitto tra capitale, lavoro, salute e ambiente che a Taranto vive uno dei suoi momenti più drammatici.

### **1. Una difficile convivenza**

Dagli anni Sessanta in poi chi è nato a Taranto si è abituato a convivere con quella polvere di minerale che si posa sui balconi, sui giochi all'aperto, sui fiori e sulle piante. La “coscienza ambientale” fino a qualche decennio fa non esisteva, ma nei tarantini c'è sempre stata l'intima e inespressa consapevolezza che quelle industrie, simbolo del progresso, sprigionassero veleni. Lo si coglieva e si coglie ancora adesso nell'invito dei genitori ai propri figli a chiudere le finestre, anche se è estate. Lo si comprende ancora meglio a partire dal momento in cui ai bambini è stato impedito di giocare all'aperto in particolare in occasione dei cosiddetti *wind days*, cioè quelle giornate in cui il vento spinge il minerale verso le abitazioni

e le scuole del rione Tamburi, quello più vicino alla zona industriale<sup>1</sup>.

Quello che un tempo era solo un presentimento dal 2012 è una certezza scientifica, come dimostrato nella perizia medico-epidemiologica redatta dal dottor Francesco Forastiere (direttore del Dipartimento di Epidemiologia dell'Asl di Roma) e dai professori Annibale Biggieri (docente ordinario all'Università di Firenze e direttore del centro per lo studio e la prevenzione oncologica) e Maria Triassi (direttore di struttura complessa dell'area funzionale di igiene e sicurezza degli ambienti di lavoro ed epidemiologia applicata dell'azienda ospedaliera universitaria Federico II di Napoli), consulenti del gip Patrizia Todisco nell'inchiesta che ha portato nel mese di luglio dello stesso anno al sequestro senza facoltà d'uso dei parchi minerali, delle cokerie, dell'agglomerato, degli altiforni, delle acciaierie e dell'area Gestione rottami ferrosi dello stabilimento Ilva di Taranto.

*"L'esposizione continuata agli inquinanti dell'atmosfera - scrivono i periti nella loro relazione - emessi dall'impianto siderurgico ha causato e causa nella popolazione fenomeni degenerativi di apparati diversi dell'organismo umano che si traducono in eventi di malattia e morte. [...] Il quadro sanitario della popolazione di Taranto esposta alle emissioni industriali e impiegata in diversi comparti lavorativi appare compromesso. Alcuni degli effetti riscontrati si continueranno a manifestare nel futuro a causa della latenza tra esposizione ed esiti, ma la gran parte di questi potranno essere ridotti con interventi di prevenzione ambientale"*<sup>2</sup>.

La tragica situazione presentata dagli esperti non chiude la porta a qualcosa di positivo e incoraggiante: gli effetti negativi derivati dalla produzione dell'acciaio possono essere contenuti e addirittura ridotti qualora si intervenisse utilizzando le migliori tecnologie a disposizione così come avviene in altri luoghi del mondo più sviluppato. Inoltre, avviando le bonifiche dei terreni esposti in questi anni alle emissioni nocive, la situazione potrebbe avviarsi verso un costante, per quanto lento, miglioramento.

## 2. Il dramma dei lavoratori tarantini

La questione però sembra irrisolta: per quanto si sia proceduto alla copertura dei parchi minerali tanto altro, certamente troppo, resta ancora da fare. A questo deve aggiungersi la devastante e dilaniante esperienza dei lavoratori tarantini terrorizzati dalla prospettiva di perdere l'occupazione nel caso in cui la più grande acciaieria d'Europa dovesse cessare la propria attività produttiva e allo stesso tempo rassegnati all'idea che lavorare in quella realtà potrebbe costituire il preludio

---

1 Cfr <https://www.sanita.puglia.it/documents/890301/1317215/Misure+Cautelative/8230bca0-9e0a-490d-8058-0d46bf0dc1c2>, visitato il 25.11.2024.

2 Testo estratto dalla perizia ordinata dalla dottessa Todisco. Per più dettagliati riferimenti a quanto contenuto nel testo prodotto dai periti ai fini processuali si veda: MATALONI F. - STAFOGGIA M. - ALESSANDRINI E. - TRIASSI M. - BIGGERI A. - FORASTIERE F., *Studio di coorte sulla mortalità e morbosità nell'area di Taranto*, in «Epidemiologia & Prevenzione», 5/2012, pp. 237-252.

della fine della propria esistenza. A ogni modo, i dati resi pubblici in questi anni dall'Istituto Superiore di Sanità dimostrano che non sono solo i lavoratori dello stabilimento i soggetti più esposti al rischio di contrarre patologie gravi o mortali, ma anche e soprattutto chi presenta naturali fragilità come i bambini e, più in generale, tutti coloro i quali vivono a poca distanza dall'insediamento industriale<sup>3</sup>. Il problema della salubrità del posto in cui si lavora toccava ieri i "proletari" invitati da Marx ed Engels a unirsi nella lotta o difesi da Leone XIII nella *Rerum novarum*, così come oggi gli "operai" tarantini oggi. Per quanto i lavoratori siano ormai tutelati da tante garanzie contenute nei contratti collettivi, resta costante l'esigenza di adeguare gli standard di sicurezza alle stesse mutate condizioni di produzione. Senza entrare in dettagli tecnici, nel "caso ILVA" l'emissione di sostanze nocive che caratterizzano il processo produttivo, il contatto continuo con polveri di minerale e altro materiale rappresentano un pericolo costante per la salute dei lavoratori e di quella di tutti coloro i quali abitano l'intero agglomerato urbano jonico. La compromissione della catena alimentare nella zona circostante l'area industriale tarantina chiama tutte le realtà a vario titolo coinvolte nella vicenda a offrire un supplemento d'impegno perché le condizioni di produzione non restino inalterate, ma siano modificate utilizzando le migliori tecnologie in assoluto, come si è detto già in uso da qualche tempo in Corea del Sud, Giappone, Germania, Austria. Queste sono certamente in grado di offrire maggiori garanzie a salvaguardia dell'ambiente e della salute umana. In questo modo, appurata la possibilità di produrre senza emettere altre sostanze nocive in quantità non sopportabile dagli operai e dagli abitanti dei quartieri limitrofi, si renderà possibile un reale processo di bonifica che porterà indubbi benefici a tutto il territorio.

In una terra come quella jonica in cui il lavoro scarseggia, la chiusura di uno stabilimento imponente che, tra personale in organico e indotto diretto e indiretto interessa ben più di diecimila lavoratori, rappresenterebbe uno sciagurato evento equiparabile a una vera e propria catastrofe socioeconomica. La cosiddetta "monocultura dell'acciaio" ha di fatto monopolizzato gli interessi della classe imprenditoriale locale che sinora non è stata in grado di produrre risultati rassicuranti quanto a capacità di orientamento verso altro genere di attività produttive. Si registrano ancora solo alcuni segnali di un cambiamento che si annuncia lento e faticoso.

A ogni modo, la lotta alla disoccupazione da sola non può giustificare in alcun modo, neppure in luoghi tradizionalmente colpiti in forma grave dalla piaga della mancanza di lavoro come il Mezzogiorno d'Italia, un'assenza del rispetto dei lavoratori e delle loro famiglie che, presumibilmente, abitano non molto lontane

---

3 Una sintesi dei dati contenuti negli studi "SENTIERI" (Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insegnamenti Esposti a Rischio di Inquinamento) riferiti al SIN di Taranto-Statte è consultabile nel terzo capitolo del testo: PANICO A., *Rinuncia, ribellione, resilienza. Taranto e la sua emergenza sanitario-ambientale*, FrancoAngeli, Milano, 2020.

dal centro di produzione. Il decoro delle condizioni di vita derivato dal salario ottenuto in risposta alla prestazione d'opera prestata non può essere vanificato dall'insufficiente attenzione al rispetto verso i luoghi dove la stessa prestazione è esperita. Sorge spontaneo il timore che quanto indicato da quella che chiamiamo *responsabilità sociale d'impresa* possa costituire un impedimento per la sopravvivenza dell'impresa nel lungo periodo in un contesto globalizzato in cui il mercato è caratterizzato dalla forte pressione competitiva che costringe le aziende a una triste "corsa al ribasso" che, in genere, vede soccombere il lavoratore, la sua famiglia e l'ecosistema circostante nel caso si tratti di produzione industriale<sup>4</sup>.

Se altrove nel mondo è possibile produrre lo stesso bene a costi decisamente inferiori in assenza di tutele per i lavoratori e per i territori che ospitano l'attività produttiva si fa largo una duplice tentazione: fare pressione perché "si chiuda un occhio" nel caso in cui si opti per un rispetto annacquato delle regole oppure cedere al richiamo irresistibile della fuga dell'impresa che, temendo la chiusura o il suo ridimensionamento, va a produrre lì dove tutto è più "semplice" e meno oneroso. Diventa essenziale il richiamo ai doveri etici non ignorando il fatto che questi possono addirittura portare vantaggi competitivi. Esiste una vasta letteratura in campo economico secondo la quale, per quanto i comportamenti eticamente virtuosi possano comportare maggiori costi di produzione, per seguirli con coerenza produce effetti benefici in termini di fiducia accordata dagli acquirenti dello stesso bene prodotto<sup>5</sup>.

### 3. Conta solo il profitto?

Operare scelte economiche in linea con un interesse che vada oltre la mera massimizzazione del profitto adottando comportamenti ispirati all'interesse generale non compromette inevitabilmente il conseguimento degli utili necessari perché sia reputato vantaggioso investire nell'impresa. In molti evidenziano come, per esempio, il mercato premi le attività sostenibili in campo economico, sociale e ambientale così che l'imprenditore riesce a ottenere benefici dalla considerazione positiva che le proprie scelte generano nella società. Si può facilmente intuire quanto la "buona reputazione" possa contare in un mondo nel quale l'opinione pubblica inizia a interessarsi in maniera non marginale alle scelte etiche operate in relazione al "come" "con cosa" e "con chi" produrre il bene che viene a essere collocato nel mercato. Esaminando le conseguenze determinate da un'insufficiente salvaguardia dell'am-

---

4 Cfr VENTURINI L., *Significati e potenzialità della responsabilità sociale dell'impresa: gli sviluppi del dibattito teorico*, in AA.VV, *Responsabilità sociale d'impresa e Dottrina sociale della Chiesa*, Franco Angeli, Milano, 2010, p.39.

5 Tra i testi più noti non solo al pubblico degli esperti vanno ricordati: RIOLO G., *L'impresa 'sostenibile'. La rilevanza esterna degli obblighi e delle responsabilità degli amministratori*, Cedam, Padova, 2024; SCARCELLA PRANDSTALLER S., CILLO V., *Manuale di responsabilità sociale d'impresa*, Mc Graw - Hill, Milano, 2022; BALLUCHI F., FURLOTTI K., (a cura di), *La responsabilità sociale delle imprese. Un percorso verso lo sviluppo sostenibile. Profili di governance e accountability*, Giappichelli, Torino, 2024.

biente si sperimenta come queste producano effetti economicamente deleteri: bonificare un territorio dopo averlo danneggiato è molto più costoso che preservarlo dal degrado. Si comprende sempre più come debba essere modificato l'attuale sistema economico che prevede l'incremento continuo della produzione in nome dell'accrescimento dei profitti dal momento che risulta del tutto evidente come a questo non consegua un miglioramento della qualità della vita.

Porre in equilibrio la ricerca scientifica con la ricerca di eticità equivarrebbe a coniugare due istanze che appaiono essere opposte: la ricerca scientifico-tecnologica è generalmente finalizzata ad accrescere i benefici economici dei gruppi che la finanziano e, per definizione, è guidata dalla nozione di "espansione" mentre l'eticità guarda al concetto di "limite" da rispettare in questo caso in relazione a parametri ecologici. Il compromesso può essere reso possibile solo guardando con attenzione al futuro privilegiando nel calcolo tra costi e benefici le scelte che portano utili nel lungo periodo piuttosto che nel breve.

Se è necessario che cresca ancora di più la coscienza dell'importanza di salvaguardare l'ambiente nell'uomo comune ovunque questi sia residente, è assolutamente indispensabile richiamare il mondo politico a uno sforzo congiunto perché venga garantita la sua protezione. In più circostanze è stata ribadita l'importanza della produzione dell'acciaio e si comprende come questo abbia portato vari rappresentanti dei governi che si sono succeduti in questi anni nel nostro paese, a dichiarare l'acciaieria tarantina come industria "strategica" della quale l'Italia non può privarsi. Per questa ragione diventa difficile accettare che la cosiddetta "ambientalizzazione" della stessa proceda con una lentezza esasperante, che la modalità produttiva sia identica a quella con la quale si è iniziato a produrre alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso e che poco o nulla sia stato fatto per la messa in sicurezza di alcuni impianti che avrebbero bisogno di interventi massicci di manutenzione se non altro per evitare che accadano incidenti rilevanti.

#### **4. Risolvere la crisi di eticità per "salvare" salute e ambiente**

La crisi ecologica che oggi viene evidenziata a Taranto come in molte altre zone del nostro pianeta è solo un'altra delle tante facce della vera grande crisi morale del nostro tempo in cui il soggetto si lascia espropriare dei valori più genuini per considerare come utile solo l'immediato riscontro del profitto accresciuto nel presente. Nel capoluogo jonico, ma anche in altri SIN presenti nel territorio italiano dove le attività produttive sono state caratterizzate da una logica predatoria più o meno consapevole, si rende sempre più necessario e urgente correre ai ripari per porre rimedio ai danni provocati da quella che Jurgen Habermas negli anni Settanta del secolo scorso definiva "*crisi della razionalità nel capitalismo maturo*"<sup>6</sup>.

---

6 Cfr J. HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Laterza, Bari, 1975.

Il condizionamento, posto dal mercato globale vistosamente anarchico in larga parte del mondo in materia di tutela ambientale, produce una drammatica logica fortemente miope che prevede un rispetto molto relativo delle norme lì dove esistenti e che, nel medio-lungo periodo, presenta il conto della propria inefficacia anche in termini economici. Sono, infatti, le comunità locali a pagare il prezzo di una modalità di produzione non attenta al rispetto dei parametri utili a garantire una reale tutela ambientale. Guardando al solo conto economico, le cure mediche da offrire a una popolazione come quella del capoluogo jonico concentrata in alcune porzioni del territorio nelle quali si registra un incremento esponenziale di malattie tumorali, rappresentano un costo ingente per la collettività la cui sofferenza non è limitata evidentemente ai danni esistenziali prodotti in chi la subisce in prima persona o nelle persone a cui è affettivamente legato, ma va a condizionare fortemente il bilancio pubblico. Il socio-ologo Luciano Gallino acutamente osserva che l'*irrazionalità ecologica* manifestata da molte imprese produttive impone alla collettività costi umani e ambientali elevati e, in realtà, finisce per non massimizzare nemmeno il guadagno per gli azionisti di lungo termine dal momento che rischia di compromettere il proprio stesso futuro e quello delle generazioni a venire<sup>7</sup>.

Il recupero del senso vero dell'agire umano in campo economico passa attraverso un necessario percorso di educazione alla responsabilità ecologica, all'apprezzamento per il valore estetico del creato e non può prescindere dal comprendere che, solo il rispetto di quanto recentemente reso espresso nella Costituzione italiana<sup>8</sup> sarà possibile ridimensionare i termini del nuovo conflitto tra capitale, lavoro, salute e ambiente.

---

7 Cfr L. GALLINO, *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, Torino, 2005.

8 La legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022 ha modificato gli artt. 9 e 41 della Costituzione italiana, esplicitando la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. L'attività economica pubblica e privata deve essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

# TUTELA DELL'AMBIENTE E RAGIONI DELL'ECONOMIA: SINTETICHE RIFLESSIONI A MARGINE DEL CASO ILVA

A. SANTONOCITO\*

\* PROCURATORE AGGIUNTO PRESSO LA PROCURA DELLA REPUBBLICA DI CATANIA

## ***SOMMARIO***

**1.** Introduzione. - **2.** L'evoluzione normativa in tema di tutela ambientale. - **3.** Il c.d. caso Ilva - orientamenti giurisprudenziali. - **4.** Conclusioni.

### **Abstract**

L'astratta condivisione da parte della politica e dei cittadini della valutazione in ordine all'importanza della tutela dell'ambiente e della salute si infrange nella concreta e assai più radicata valutazione della importanza delle ragioni della economia e della modernità. La risultante di tale dicotomia tra il dover essere e l'essere, è sul piano fattuale la diffusività di macro e micro-condotte lesive dei predetti beni giuridici; sul piano giuridico una normativa di compromesso di difficile comprensione e applicazione; sul piano dei mezzi di contrasto, la preoccupante e non discussa carenza di risorse per la individuazione delle condotte delittuose e per la ricerca delle prove. Il c.d. caso Ilva costituisce plastica dimostrazione del perdurante contrasto tra le ragioni di tutela dell'economia e dell'ambiente, e dell'insostituibilità del ruolo di garanzia spettante alla magistratura, refrattaria a valutazioni contrastanti con i precetti costituzionali.

### **1. Introduzione**

L'assoluta, inderogabile necessità di tutelare l'ambiente in sé e come mezzo per salvaguardare la salute di tutti noi è affermazione che è declamata nelle convenzioni internazionali, nei lavori preparatori di leggi nazionali e regionali, nei programmi di molti partiti politici, nei simposi degli scienziati, nei convegni organizzati da cittadini e da associazioni di volontari.

L'importanza annessa al tema della tutela dell'ambiente a livello nazionale e internazionale, peraltro, è testimoniata anche dalla straordinaria entità dell'importo previsto nel PNRR che riguarda l'Italia per la rivoluzione verde e la transizione ecologica (60 miliardi di euro) e per le infrastrutture e la mobilità sostenibile (25 milioni di euro). Non solo.

Nel 2022 con la legge costituzionale n. 1 è stata modificata la Costituzione Italiana introducendo espressamente la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dello Stato (art. 9), insensibile alle esigenze della impresa la cui attività, infatti, secondo quanto dispone l'art. 41, non può svolgersi “*in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”.

E, tuttavia, a dispetto dell'apparente acquisizione di consapevolezza da parte delle popolazioni e delle Istituzioni circa la centralità, “*anche nell'interesse delle future generazioni*”, della tutela dell'ambiente, l'Ordinamento Giuridico, non solo italiano, sembra non essere in grado di mettere a punto un sistema normativo che realmente sia idoneo a infrenare, se non elidere del tutto, le fonti di inquinamento che stanno avvelenando le matrici ambientali e in conseguenza stanno determinando danni forse insanabili alla salute delle persone e, più in generale, alla salute di tutti gli esseri viventi.

## 2. L'evoluzione normativa in tema di tutela ambientale

In proposito occorre considerare che fino al 2015 in Italia la tutela dell'ambiente è stata affidata a una impressionante congerie di norme, spesso non del tutto intellegibili, che poi sono state razionalizzate e inserite in un unico *corpus* normativo nel 2006, nel Testo unico n. 152 composto da oltre 400 articoli, che compendia le norme che disciplinano le attività potenzialmente inquinatrici delle matrici ambientali e prevede le sanzioni per la loro violazione.

Si tratta di un compendio di difficile lettura e applicazione, affatto, comunque, da un vizio di origine che ne preclude, di fatto, l'efficacia. La violazione delle norme in questione, infatti, ove accertata da corpi di polizia specializzata, costituisce reato contravvenzionale, che si prescrive in un tempo assai breve non sempre compatibile con i tempi della giustizia e comporta, con l'eccezione del reato di traffico di rifiuti, l'applicazione di una sanzione assai blanda (arresto e/o ammenda).

Il diritto penale, quindi, in questo caso non risulta essere affatto uno strumento di orientamento dei comportamenti perché la probabilità di accertamento dei reati è assai ridotta in considerazione del fatto che, trattandosi di materia particolarmente complessa e specialistica, necessita di forze di polizia specializzate il cui numero effettivo appare del tutto insufficiente per effettuare un adeguato controllo del territorio; la sanzione è priva di efficacia deterrente e, comunque, il tempo di prescrizione, come anticipato breve, può ragionevolmente alimentare la speranza di non subire neanche la blanda sanzione prevista. A questo si aggiunga che, tendenzialmente, le società inquinatrici rimanevano indenni da sanzione e le persone fisiche eventualmente tratte a giudizio erano di norma delle pedine sacrificabili o comunque lautamente indennizzabili.

Nel 2015, dopo un lunghissimo iter legislativo avviato a seguito della direttiva della CE 2008/98/CE che richiedeva agli Stati membri di prevedere a tutela

dell'ambiente “*sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive*”, è stata adottata la legge n. 15 che, a una prima lettura, sembrava poter consentire un’adeguata difesa dell’ambiente mediante la previsione di sanzioni più severe (e adeguate all’importanza del bene giuridico che si voleva salvaguardare), pensate per punire sia le persone fisiche che le persone giuridiche (alle quale ultime venivano estese le previsioni della L. 231/2001 in relazione ai reati in materia ambientale); i relativi reati, puniti come delitti, sono stati introdotti nel codice penale; sono state, poi, previste pene tali da consentire la possibilità di utilizzo di mezzi di ricerca della prova più efficienti (le intercettazioni) e un termine di prescrizione più ampio, tale da permettere la celebrazione del processo nei tre gradi.

Inoltre, e soprattutto, si è previsto, da una parte, pene severe per la commissione dei singoli reati, aggravanti a effetto speciale e la confisca anche per equivalente delle cose che costituiscono il profitto o il prodotto del reato o che servirono a commetterlo, e, dall’altra, attenuanti a effetto speciale e riduzione del sequestro per chi ponga in essere un ravvedimento operoso eliminando le conseguenze del reato oppure fornendo un contributo all’accertamento dei fatti o, ancora, evitando che la condotta delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori.

Si tratta, in effetti, di una strategia già utilizzata assai proficuamente in relazione ai reati di mafia, ma che di fatto, stando a quanto è stato possibile verificare nei sette anni di vigore della normativa, non ha portato ai risultati che dichiaratamente si volevano conseguire in relazione agli ecoreati.

Le ragioni principali sembrano essere due: il difetto di risorse per l’esecuzione delle indagini (diversamente da quanto accaduto per i reati di mafia) e l’assoluta indeterminatezza delle fattispecie penali delineate che rendono assai difficile se non impossibile intervenire decisamente per la repressione dei reati.

Basti leggere una delle norme centrali, quella che punisce l’inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.):

*“È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili:*

- 1) delle acque o dell’aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo;*
- 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.*

*Quando l’inquinamento è prodotto in un’area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata da un terzo alla metà. Nel caso in cui l’inquinamento causi deterioramento, compromissione o distruzione di un habitat all’interno di un’area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, la pena è aumentata da un terzo a due terzi”.*

Ebbene, tralasciando le questioni più tecniche, che pure inquietano gli esperti ma che sarebbero ultronée in questa sede, appare evidente quanto pericolosamente ampi siano i margini di discrezionalità nel valutare una compromissione o un de-

terioramento “significativi” e “misurabili” o nel determinare quando l’area nella quale si registri un inquinamento del suolo o del sottosuolo possa esse considerata “estesa o significativa”. Si tratta di valutazioni che incidono esattamente sulla sussistenza o meno del reato rendendone incerti i confini in misura difficilmente compatibile con la determinatezza che è coessenziale alle fattispecie penali.

Come è noto, la riforma Cartabia ha condivisibilmente modificato la regola di giudizio che deve guidare il pubblico ministero nel valutare il compendio delle prove acquisite ai fini della decisione circa l’esercizio dell’azione penale, statuendo che si debba richiedere il rinvio a giudizio quando si possa formulare una ragionevole previsione di condanna (art. 408 c.p.p.).

Orbene, non dissimilmente, in presenza di attività economiche, sarebbe irresponsabile non solo esercitare l’azione penale ma anche procedere al sequestro di stabilimenti industriali e al blocco delle attività senza avere la ragionevole certezza di avere compiuto, anche con l’ausilio dei consulenti tecnici, delle valutazioni in ordine alla sussistenza del reato che possano essere condivise dai giudici che successivamente vaglieranno la fondatezza dell’ipotesi accusatoria (giudice del riesame, giudice di primo grado, giudice di appello, Corte di cassazione).

La riflessione sull’attuale insoddisfacente esito dell’attività giudiziaria in materia di reati ambientali induce a ritener che il lungo tempo di gestazione della legge n. 68/2015 e l’inefficace tecnica legislativa nella redazione delle relative norme potrebbero dipendere dalla necessità di trovare una soluzione di compromesso idonea a bilanciare l’esigenza di tutela dell’ambiente con la salvaguardia delle attività produttive.

Ovviamente, non si vuole qui stigmatizzare il compromesso in sé, perché appare evidente la necessità di un bilanciamento tra le due esigenze di salvaguardia dell’ambiente e di tutela delle attività produttive, centrali nel tempo attuale quale mezzo per garantire ai cittadini (ovviamente e tristemente nelle nazioni più ricche) lavoro e livelli di benessere e comodità a cui non molti sono disposti a rinunciare, al di là delle affermazioni di principio.

Si intende solo evidenziare che nel tempo, prima della emanazione del Testo Unico ambientale, successivamente allo stesso e al momento della emanazione della legge 68/2015, le ragioni della produzione e della modernità hanno avuto una certa prevalenza che si è tradotta in norme poco chiare, munite di sanzioni blande prima e con la legge 68/2015 in norme arzigogolate, apparentemente severe, ma, come si è detto, di difficile applicazione.

### **3. Il c.d. caso Ilva - orientamenti giurisprudenziali**

Il dilemma su cui ci si è soffermati costituisce, con ogni evidenza, il fondamento della incredibile e dolorosa vicenda che si è consumata in relazione all’attività dell’ILVA, una delle realtà industriali più imponenti creata nel dopoguerra, un’attività di interesse nazionale, destinata a portare benessere direttamente e

indirettamente nel territorio di Taranto e a garantire alti livelli di produzione di acciaio per il fabbisogno interno e per la vendita all'estero.

La presenza del Presidente della Repubblica all'inaugurazione del centro siderurgico il 10.04.1965 e del Papa in occasione del Natale del 1968 presso lo stabilimento consente di comprendere la misura della importanza che assumeva l'Ilva anche a livello nazionale.

E tuttavia, negli anni Novanta si acquisivano notizie sempre più chiare della dannosità delle polveri che venivano sparse nell'aria e che si depositavano nel terreno a seguito dell'attività industriale e iniziavano anche a pervenire esposti all'Autorità giudiziaria che, all'epoca, aveva strumenti normativi particolarmente inadeguati a fronteggiare una simile emergenza.

I Pretori, in difetto di fattispecie di reato *ad hoc* e di intervento da parte degli organi amministrativi preposti al controllo, dovettero interpretare nella massima estensione l'art. 674 c.p., una norma che prevedeva un reato pur sempre contravvenzionale sanzionato in modo assai blando, per poter tentare di sussumere il fatto in una fattispecie penalmente rilevante<sup>1</sup>.

A far data dal 1998, vennero emesse nei confronti dei vertici dell'Ilva più sentenze penali senza sortire, però, risultati significativi in punto di modifica dei cicli produttivi o di adozione di accorgimenti tecnici per evitare l'inquinamento.

Vale la pena ricordare talune di queste sentenze per cogliere, dai capi di imputazione, come sin dall'epoca fosse chiaro, quanto meno all'Autorità giudiziaria, che le attività svolte presso l'Ilva fossero dannose all'ambiente, ai lavoratori e ai cittadini che abitavano in zone prossime allo stabilimento; vale la pena ricordare tali sentenze anche per dare la misura dell'impegno profuso dalla magistratura dell'epoca per fronteggiare con i pochi mezzi a disposizione condotte altamente pericolose per la collettività, non ancora consapevole del prezzo pagato e da pagare per le opportunità di lavoro e guadagno loro assicurate dall'ILVA:

- A. sentenza 6.07.1998, n. 2247/98 divenuta irrevocabile il 27.10.99, con la quale il Pretore di Taranto dottor Marcello Barbanente dichiarava MUNI Nicola (direttore dello stabilimento Ilva s.p.a. dal marzo 1993 fino al maggio 1995) colpevole del reato di cui all'art. 674 c.p., *"perché, nella qualità di responsabile dello stabilimento ILVA s.p.a., consentiva e non impediva permanenti sversamenti nell'area circostante lo stabilimento, e di notevoli dimensioni, di grossi quantitativi di polveri di minerali atti ad offendere, imbrattare e molestare le persone. In Taranto, dal marzo 1993 in poi"*;

---

1 Art. 674 c.p.: "Chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altri uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammonimento fino a euro 206".

- B. sentenza 19.02.99, n. 410/99 del Pretore di Taranto dottor Genantonio Chiarelli (poi riformata dalla Corte di Appello di Lecce - Sezione distaccata di Taranto, che assolveva MUNI Nicola e SALVATORE Ettore dal reato di danneggiamento, per insussistenza del fatto, e annullata senza rinvio nei confronti del SALVATORE limitatamente al reato di cui all'art. 18 comma II e III legge 319/1976, perché estinto per prescrizione), divenuta irrevocabile nei confronti del MUNI il 20.09.2000 e del SALVATORE il 20.03.2001, giudicati (unitamente a Liscio Claudio e Lalinga Angelo, quali responsabili dei servizi di depurazione presso l'ILVA, assolti dal Pretore per non avere commesso il fatto), per i seguenti reati: a) reato di cui all'art. 21 comma 2° e 3° L. 10.05.76 n. 319, “perché ... consentivano e non impedivano scarichi di liquami provenienti da alcuni reparti dello stabilimento nel canale principale di deflusso n. 1 e, attraverso questo, in mare, contenenti concentrazioni di metalli pesanti superiori ai limiti consentiti: dal reparto scarico depurazione gas coke: 600 mg/l di piombo; dal reparto scarico granulazione loppa: 600 mg/l di piombo; dal reparto drenaggi OCM: 260 mg/l di piombo (limite consentito: 200/mg/l)”; b) reato di cui all'art. 635 n. 3 c.p. in relazione all'art. 625 n. 7 c.p., “perché ... consentivano e non impedivano lo scarico in mare dei liquami provenienti dallo stabilimento ILVA, che contenevano concentrazioni di metalli e sostanze chimiche che, pur non superando, singolarmente, i limiti di legge, producevano, nel loro complesso, un concreto e negativo effetto di accumulo negli organismi vegetali e animali e nei fondali, con ciò danneggiando un'ampia zona del Mar Grande. In Taranto - Mar Grande, con continuità ed accertato fino al mese di maggio 1996 sub a) e fino al mese di ottobre 1996 sub b), e per i periodi di effettivo svolgimento delle indicate funzioni ... ” (il Pretore di Taranto dichiarava MUNI Nicola e SALVATORE Ettore colpevoli del reato di cui al capo b), e il SALVATORE anche del reato di cui al capo a), dal quale, invece, assolveva il MUNI);
- C. sentenza 15.07.2002, n. 2110/02 del Giudice monocratico di Taranto dott. ssa Lucia De Palo, nel processo a carico di QUARANTA Giancarlo, ZIMBARO Salvatore, CAPOGROSSO Luigi e RIVA Emilio, imputati: a) del reato di cui all'art. 674 c.p., “perché, nelle rispettive qualità di dirigenti del reparto parchi minerali dello stabilimento ILVA s.p.a. (i primi due), di direttore dello stabilimento (il terzo) e di amministratore delegato della indicata società (il quarto), e quindi nell'ambito delle rispettive competenze, provocavano e non impedivano, omettendo di adottare gli opportuni accorgimenti e di installare le necessarie opere provvisionali, continui e permanenti sversamenti di polveri di minerali accatastati nella zona dei parchi minerali dello stabilimento, polveri contenenti sostanze atte a molestare, offendere ed imbrattare le persone residenti nell'abitato del vicino comune di Taranto e, in particolare, quelle residenti del quartiere Tamburi”; b) del reato di cui all'art. 13 comma quinto d.p.r. 24.5.88 n. 203, “perché nelle indicate loro qualità omettevano di adottare tutte le misure

*tecniche e provvisionali necessarie per evitare un peggioramento, anche temporaneo, delle emissioni polverose provenienti dalla zona dei parchi minerali dello stabilimento ILVA, che interessavano la popolazione del vicinissimo centro abitato di Taranto. In Taranto dall'epoca delle denunce ... in poi e con continuazione e permanenza fino alla data odierna". Il Giudice monocratico di Taranto dichiarava gli imputati colpevoli dei reati loro ascritti, subordinando ex art. 165 c.p. la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena "alla eliminazione, ad opera degli stessi imputati, delle conseguenze dannose e pericolose dei reati, mediante realizzazione della produzione attraverso la migliore tecnologia disponibile per il contenimento dell'emissione molesta ovvero mediante l'adozione di qualunque altro sistema utile al conseguimento di tale scopo, entro due anni dal passaggio in giudicato della sentenza", e ordinando la confisca dell'area denominata "Parchi Minerali" che era stata sottoposta a sequestro;*

- D. sentenza 10.06.2004, n. 372/04 della Corte di Appello di Lecce - Sezione distaccata di Taranto, la quale, parzialmente riformando la sentenza sub C), appellata da tutti gli imputati, assolveva il QUARANTA e lo ZIMBARO dai reati loro ascritti, per non avere commesso il fatto, riduceva la pena inflitta a RIVA Emilio e sostituiva la pena detentiva inflitta al RIVA e al CAPOGROSSO con quella pecuniaria di specie corrispondente, eliminando nei loro confronti la sospensione condizionale della pena. Confermava, nel resto, la sentenza [sub C)] impugnata, in particolare la confisca dell'area parchi minerali dell'Ilva s.p.a.;
- E. sentenza della Corte di Cassazione, Sez. III penale, 28.09.2005, n. 38936, depositata il 24.10.2005, che annullava senza rinvio la sentenza sub D) "nei soli punti della disposta confisca e della condanna di Emilio RIVA e Luigi CAPOGROSSO al risarcimento dei danni in favore della Legambiente della Puglia, costituitasi parte civile", rigettando nel resto i ricorsi proposti dal RIVA e dal CAPOGROSSO avverso detta sentenza;
- F. sentenza 12.02.07, n. 408/07 del Giudice monocratico di Taranto dottor Martino Rosati, nel processo a carico di RIVA Emilio, CAPOGROSSO Luigi, PENSA Roberto, RIVA Claudio, MORONI Alfredo ed ELEFANTE Domenico, imputati:

*RIVA Emilio - CAPOGROSSO Luigi - PENSA Roberto*

- A) *del reato di cui agli artt. 110, 437 c.p., perché, nelle rispettive qualità di presidente del C.d.A. dell'ILVA S.p.A. (il RIVA), di direttore dello stabilimento di Taranto (il CAPOGROSSO) e di dirigente responsabile del reparto cokerie (il PENSA), nell'ambito delle rispettive competenze, omettevano di dotare le batterie del reparto cokerie aventi n. 3-4-5-6, di tutte le apparecchiature necessarie per evitare la dispersione, nei luoghi di lavoro e nelle aree circostanti, di fumi,*

*gas, vapori e polveri di lavorazione, onde prevenire la possibilità di disastri, infortuni e malattie consequenziali in danno dei lavoratori addetti e, comunque, operanti nella zona, il tutto anche in relazione alla specifica normativa a tutela dei lavoratori (D.P.R. 547/55, 303/515) e dell'ambiente (art.674, c.p., e D.P.R. 203/88) e pure essendo consapevoli che la mancata adozione delle misure di cui sopra aggravava il rischio di infortuni, così come previsto dal "documento sulla valutazione dei rischi" approvato dalla stessa ILVA S.p.A.;*

- B) *dei reati di cui agli artt. 110 c.p.; 20 e 21 D.P.R. 19/03/1956 n. 303, perché, nell'ambito delle rispettive competenze, omettevano di munire le batterie del reparto cokerie aventi nr. 3- 4-5-6 di appropriati dispositivi onde evitare la dispersione di gas, vapori e polveri nel luogo di lavoro e, comunque, di impedirne lo sviluppo e la diffusione. In Taranto, a decorrere dalla data di assunzione delle loro funzioni, con permanenza, fino al settembre 2002 (epoca di disattivazione dell'impianto);*
- C) *del reato di cui all'art. 650 c.p., per avere, nelle qualità sopra indicate, omesso di ottemperare all'ordinanza del sindaco del Comune di Taranto emessa in data 22/05/2001, con la quale - per ragioni di tutela della salute pubblica - veniva ordinata l'immediata sospensione dell'esercizio delle batterie 3-4-5-6 della cokeria. In Taranto dal 22/05/2001 fino al settembre 2002 (epoca di disattivazione dell'impianto);*

*RIVA Emilio - RIVA Claudio - CAPOGROSSO Luigi - PENSA Roberto*

- D) *del reato di cui all'art. 674 c.p., perché, nelle rispettive qualità, il primo di presidente ed amministratore delegato dell'ILVA Lamiere e Tubi e ILVA S.p.A., il secondo di amministratore delegato, il terzo di direttore di stabilimento ed il quarto di responsabile del reparto cokerie, consentivano o comunque non impedivano permanenti emissioni - all'interno dello stabilimento siderurgico ILVA e nelle zone circostanti dell'abitato cittadino, in particolare nel quartiere "Tamburi" - di grossi quantitativi di polveri minerali e gas (IPA, benzene) atti ad offendere, imbrattare e molestare le persone. In Taranto accertato il 10/7/2000, con condotta permanente;*
- E) *del reato di cui all' art. 25, commi 3° e 4°, D.P.R. n.203/88, perché, nelle rispettive qualità di cui al precedente capo, nell'esercizio dell'impianto ILVA di Taranto non rispettavano i valori di emissione (con riferimento alle polveri totali sospese) stabiliti direttamente dalla normativa, determinando altresì il superamento dei valori-limite di qualità dell'aria. In Taranto accertato il 10/7/2000 con condotta permanente;*
- F) *del reato di cui agli artt. 81, 635, comma 2° n.3 c.p., in relazione all'art. 625 n. 7) c.p., perché, con più azioni esecutive del medesimo disegno crimi-*

*noso, nelle predette qualità ed attraverso la condotta descritta al capo D), imbrattavano e quindi deterioravano gli arredi urbani e gli edifici pubblici (strade, cimiteri) del Comune di Taranto. In Taranto fino al 10/7/2000.*

*Con recidiva reiterata, specifica, infraquinquennale per RIVA Emilio e CAPOGROSSO Luigi.*

**MORONI Alfredo ed ELEFANTE Domenico**

- G) *del reato di cui all'art. 674 c.p., perché, nelle rispettive qualità, il primo di amministratore delegato dell'AGIP S.p.A., il secondo di direttore di stabilimento dal gennaio 1998, consentivano o comunque non impedivano permanenti emissioni - all'interno dello stabilimento AGIP e nelle zone circostanti dell'abitato cittadino, in particolare nel quartiere "Tamburi" - di grossi quantitativi di polveri minerali e gas (IPA, benzene) atti ad offendere, imbrattare e molestare le persone. In Taranto, accertato il 10.07.2000, con condotta permanente;*
- H) *del reato di cui all'art. 25, commi 3° e 4°, D.P.R. n.203/88, perché, nelle rispettive qualità di cui al precedente capo, nell'esercizio dell'impianto di raffineria AGIP di Taranto non rispettavano i valori di emissione (con riferimento alle polveri totali sospese) stabiliti direttamente dalla normativa, determinando altresì il superamento dei valori-limite di qualità dell'aria. In Taranto accertato il 10/7/2000 con condotta permanente;*
- I) *del reato di cui agli artt. 81, 635, comma 2°, n. 3) c.p., in relazione all'art. 625, n. 7) c.p., perché, nelle qualità di cui al precedente capo H), con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, nelle predette qualità ed attraverso la condotta sopra descritta, imbrattavano e quindi deterioravano gli arredi urbani e gli edifici pubblici (strade, cimiteri) del comune di Taranto. In Taranto fino al 10/7/2000.*

Con tale sentenza il Giudice monocratico di Taranto assolveva l'amministratore delegato (MORONI) e il direttore (ELEFANTE) dell'impianto di raffineria AGIP s.p.a. di Taranto dai reati di cui ai capi H), per insussistenza del fatto, e I), per non avere commesso il fatto, e dichiarava estinto per prescrizione il reato agli stessi contestato al capo G). Per quanto riguarda, invece, i vertici aziendali e i dirigenti dell'ILVA, dichiarava estinta la contravvenzione di cui al capo B) e assolveva i RIVA, il CAPOGROSSO e il PENSA dal reato di cui al capo E), per insussistenza del fatto, e il PENSA anche dai reati di cui ai capi A) e C), per non avere commesso il fatto; condannava, per contro, i predetti imputati dell'Ilva s.p.a. per i restanti reati, dichiarando RIVA Emilio e CAPOGROSSO Luigi interdetti dall'industria esercitata e incapaci di contrattare con la pubblica amministrazione, per la durata delle pene principali loro rispettivamente irrogate.

Con sentenza del 10.10.2008 (divenuta definitiva il 5.01.2010 per PENSA Roberto e RIVA Claudio), la Corte d'Appello di Lecce, Sezione distaccata di Taranto, in parziale riforma della sentenza sub F), dichiarava estinti per prescrizione i reati di cui ai capi C), D), E) e F), e assolveva PENSA Roberto dal reato di cui al capo D) e RIVA Claudio dai reati di cui ai capi D) e F), per non avere commesso il fatto. Confermava, nel resto, l'impugnata sentenza sub F). Nel 2012, in esito a una complessa e ponderosa attività di indagine, il GIP di Taranto emetteva, su richiesta della locale Procura, un decreto di sequestro preventivo nel procedimento n. 938/10 NR, nel quale venivano esposti con chiarezza e non comune lucidità gli elementi che dimostravano la pericolosità delle emissioni nell'atmosfera dell'attività industriale e la protervia della dirigenza della società nel continuare l'attività industriale pericolosa.

Nell'ambito del procedimento assunsero fondamentale importanza le risultanze delle due perizie - chimico-ambientale e medico-epidemiologica - svolte con le forme dell'incidente probatorio richiesto dalla Procura della Repubblica, i cui esiti, significativamente, non vennero contestati dagli indagati e dai loro consulenti.

Sul piano della gravità della condotta, poi assumeva particolare importanza l'accertata consapevolezza da parte dei vertici della imprese dell'esistenza di tecniche di produzione dell'acciaio e delle procedure necessarie per evitare o diminuire le emissioni nocive (cfr ordinanza di sequestro preventivo, pag. 14: *"Mette conto sottolineare, in questa sede, che al forum (TWG - Technical Working Group) per la elaborazione del predetto documento europeo di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio ai sensi della direttiva 2010/75/UE, hanno preso parte attiva, oltre a rappresentanti degli Stati membri e delle organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale, rappresentanti delle industrie interessate tra cui in prima fila - trattandosi dell'acciaieria più grande d'Europa - rappresentanti dell'ILVA s.p.a. di Taranto. Essa, dunque, sa bene quali siano le migliori tecniche disponibili per la prevenzione e riduzione dell'inquinamento da emissioni industriali, cosicché non può invocare alcuna buona fede per giustificare le persistenti, gravissime inerzie accertate nel corso delle indagini, di cui si dirà nel prosieguo, che costituiscono solo il frutto di una pervicace politica aziendale ispirata esclusivamente dalla logica del profitto, a detrimento della tutela dell'ambiente e della salute dei lavoratori e dei cittadini. Non può essere sfuggita, poi, ai vertici dell'ILVA l'importanza (evidenziata anche dai periti chimici in sede di esame) rivestita dalle disposizioni comunitarie espressamente richiamate dalla Decisione di Esecuzione della Commissione Europea sopra riportata, che ancorano ai non superabili "livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili indicati nelle decisioni sulle conclusioni sulle BAT" i valori limite di emissione che l'autorità competente statale è tenuta a fissare e a far rispettare, sia in sede di rilascio dell'autorizzazione sia successivamente" [v. paragrafi 4), 5) e 8) della Decisione].*

Nell'ordinanza venivano puntualmente e rigorosamente esaminati tutti gli elementi acquisiti che dimostravano come fosse indispensabile fermare l'attività degli stabilimenti dell'Ilva per provare a evitare l'aggravarsi della situazione complessiva.

Non è questa la sede per approfondire l'esame degli elementi di prova. Si intende, piuttosto, evidenziare, per dimostrare come il dilemma di cui si è parlato a proposito dell'impossibilità di salvaguardare in pari misura le ragioni della produzione e dell'ambiente e, con esso della salute pubblica, che il Governo, a seguito del sequestro e del blocco delle attività produttive disposto dall'Autorità Giudiziaria (insensibile alle ragioni della produzione) a fronte della violazione dei diritti fondamentali, ha reagito con l'emanazione il 3 dicembre 2012 di un decreto legge convertito dal Parlamento nella legge 231 del 24 dicembre 2012 recante "disposizioni urgenti a tutela della salute e dell'ambiente", con il quale si consentiva la prosecuzione delle attività di imprese di interesse strategico nazionale qualora vi fosse l'assoluta necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione e ciò anche in presenza di un sequestro dell'Autorità giudiziaria<sup>2</sup>.

Norma formalmente generale e astratta - giudicata legittima costituzionalmente - ma platealmente volta a risolvere il problema creato dal sequestro preventivo dello stabilimento dell'Ilva disposto dal Gip di Taranto.

E ancora la salvaguardia delle ragioni della produzione è sottesa con ogni evi-

---

2 D.l. 3.12.2012, n. 207, art. 1. "*1. In caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili. 2. Nei casi di cui al comma 1, le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva sono esclusivamente e ad ogni effetto quelle contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale, nonché le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame. È fatta comunque salva l'applicazione degli articoli 29-octies, comma 4, e 29-nones e 29-decies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. 3. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 29-decies e 29-quattuordecies del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore, la mancata osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di cui al comma 1 è punita con sanzione amministrativa pecunaria fino al 10 per cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato. La sanzione è irrogata, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n.689, dal prefetto competente per territorio. (...)). 4. Le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa a norma del comma 1. 5. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare riferisce semestralmente al Parlamento circa l'ottemperanza delle prescrizioni (contenute nel provvedimento di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale) nei casi di cui al presente articolo. 5-bis. Il Ministro della salute riferisce annualmente alle competenti Commissioni parlamentari sul documento di valutazione del danno sanitario, sullo stato di salute della popolazione coinvolta, sulle misure di cura e prevenzione messe in atto e sui loro benefici".*

denza ai due provvedimenti adottati dal legislatore per disporre uno “scudo penale” a tutela degli amministratori dell’*ex Ilva* (d.l. 1/2015)<sup>3</sup> o comunque di chi prestasse la propria attività (d.l. 2/2023) in imprese di interesse nazionale qualora avesse agito nel rispetto dei piani ambientali e delle prescrizioni<sup>4</sup>, provvedimenti ultronei, a ben vedere, non potendosi dubitare che l’applicazione dei principi cardine del diritto penale impongano di escludere il dolo qualora l’agente si attenga a prescrizioni che abbiano il crisma dell’ufficialità, quali i piani ambientali e le prescrizioni citate nelle norme. Sempre che, si intende, non si avesse motivo di dubitare della completezza delle prescrizioni e sempre che il soggetto tutelato non fosse uno specialista in grado di comprendere le eventuali carenze delle dette prescrizioni.

In ogni caso il risultato finale è che l’esercizio provvisorio, grazie a successive proroghe, si protrae dal dicembre 2012 fino alla data odierna, ben oltre i trentasei mesi originariamente previsti.

La salute dei cittadini e la salvaguardia dell’ambiente, al di là delle formule di stile previste nelle norme approvate, dunque, sono state ancora una volta del tutto neglette.

Occorre aggiungere che tale atteggiamento non è attribuibile solo alle Istituzioni. Nell’aprile del 2013 il referendum promosso da “Taranto Futura” per interpellare i cittadini sul futuro dell’Ilva venne da questi ultimi sostanzialmente disertato pur a fronte delle allarmanti notizie emerse dalle attività di indagine e dalle malattie e dalle morti che con sempre maggiore frequenza riguardavano la popolazione tarantina e che, di fatto, conferivano maggiore forza alle acquisizioni investigative. Ancora una volta si è preferito - in qualche misura comprensibilmente - salvaguardare l’occupazione attuale rispetto ai rischi derivanti dalle lavorazioni dell’ILVA.

Nello stesso anno il Comitato Legamjonici, per conto di 52 cittadini, promuoveva un ricorso alla Corte europea dei diritti dell’uomo, cui fece seguito nel 2015 altro ricorso di 130 cittadini tarantini. La Corte Europea con la

---

3 Art. 2 comma 6 d.l. 1/2015. *“L’osservanza delle disposizioni contenute nel Piano Ambientale di cui al d.p.c.m. 14 marzo 2014, come modificato e integrato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 settembre 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 229 del 30 settembre 2017, equivale all’adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione, previsti dall’articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ai fini della valutazione delle condotte strettamente connesse all’attuazione dell’A.I.A. Le condotte poste in essere in attuazione del Piano Ambientale di cui al periodo precedente, nel rispetto dei termini e delle modalità ivi stabiliti, non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell’affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale. La disciplina di cui al periodo precedente si applica con riferimento alle condotte poste in essere fino al 6 settembre 2019”.*

4 Art. 7 d.l. 2/2023. *“1. Chiunque agisca al fine di dare esecuzione ad un provvedimento che autorizza la prosecuzione dell’attività di uno stabilimento industriale o parte di esso dichiarato di interesse strategico nazionale ai sensi dell’articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, non è punibile per i fatti che derivano dal rispetto delle prescrizioni dettate dal provvedimento dirette a tutelare i beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici, se ha agito in conformità alle medesime prescrizioni”.*

sentenza depositata il 24 gennaio 2019, definitiva il 24 giugno dello stesso anno, condannava l'Italia per non aver protetto la vita dei Tarantini dagli agenti patogeni inquinanti: *“La Corte non può che prendere atto del protrarsi di una situazione di inquinamento ambientale che mette in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio, la quale rimane, allo stato attuale, priva di informazioni sull’attuazione del risanamento del territorio interessato, in particolare per quanto riguarda i ritardi nell’esecuzione dei relativi lavori. (172.) Considerato quanto sopra esposto, la Corte constata che le autorità nazionali hanno omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata. (173.) Perciò, il giusto equilibrio da assicurare tra, da una parte, l’interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all’ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall’altra, l’interesse della società nel suo insieme, non è stato rispettato. Pertanto, vi è stata violazione dell’articolo 8 della Convenzione nel caso di specie”.*

#### **4. Conclusioni**

A tutt’oggi, dopo alterne e complesse vicende, l’impianto è ancora attivo con modalità che non sono ancora tranquillizzanti; l’operatività dell’ex Ilva rimane una questione di grande complessità che impegna la politica, l’impresa, i sindacati e la popolazione nella ricerca di una soluzione che possa a un tempo salvaguardare i posti di lavoro e la salute pubblica.

La nuova formulazione dell’art. 41 della Costituzione che chiaramente statuisce la preminenza della tutela della salute e dell’ambiente rispetto a quella delle attività produttive, in perfetta sintonia con le fonti normative e giurisprudenziali sovranazionali, dovrebbe oggi permettere all’Autorità giudiziaria di sottoporre a vaglio più efficace la formulazione delle leggi che comunque incidano sulla effettiva tutela dell’ambiente e, per questa via, assicurare una maggiore tutela a questo importante bene giuridico che si riflette sulla tutela della salute dei cittadini in generale e dei lavoratori in particolare.

Ma rimane essenziale per l’effettivo raggiungimento del risultato auspicato una presa di coscienza collettiva circa la non negoziabile prevalenza della tutela dell’ambiente e della salute rispetto a qualunque altro bene giuridico pur legittimamente perseguito.

# IL GRANDE GIOCO. GIURISDIZIONI E DECISORE POLITICO NEL CONFLITTO TRA PRODUZIONE INDUSTRIALE E TUTELA DELL'AMBIENTE

S. STAiano\*

\* PROFESSORE ORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE  
DIRETTORE DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA UNIVERSITÀ DI NAPOLI FEDERICO II

## ***SOMMARIO***

**1.** Una deformazione sistemica. - **2.** Magistratura requirente e legislatore. - **2.1.** L'azione negoziata della magistratura requirente. - **2.2.** La Corte costituzionale arbitro del conflitto. - **2.3.** I duellanti ostinati - **3.** Oltre il caso Ilva. - **4.** Irrompe la Corte di giustizia dell'Unione europea.

## **Abstract**

La vicenda dell'Ilva di Taranto è stata segnata dalla carenza di politiche legislative idonee al contemperamento, sempre più difficile, delle esigenze della produzione industriale con la tutela dell'ambiente e la salute dei lavoratori. La magistratura requirente ha adoperato i suoi poteri cautelari, negoziandoli con la proprietà, per indurre i grandi investimenti idonei a ottenere l'obiettivo, rivelatosi fuori della portata del decisore politico. Sulle linee di conflitto che ne sono seguite è intervenuta ripetutamente la Corte costituzionale, adoperando le proprie collaudate tecniche di bilanciamento, per razionalizzare il sistema. Tuttavia, il complesso tessuto giurisprudenziale, che è stato ordito dai giudici comuni, dal giudice costituzionale e dalla Corte di giustizia UE, non ha condotto al risultato atteso di innescare azioni politiche risolutive. E ora che il modello di relazioni tra legislazione e giurisdizioni venutosi definendo per il caso Ilva sembra potersi estendere oltre questo, con riferimento al Polo petrolchimico di Siracusa, gli orientamenti della Corte di giustizia UE fanno ritenere particolarmente complessa la sua riproduzione.

## **1. Una deformazione sistemica**

Dalle considerazioni di Agata Santonocito, sostenute dalla sua esperienza di magistrato requirente, si può trarre la conferma di una connotazione, di un modo di disporsi delle relazioni tra poteri, anche quanto agli ambiti dell'ordinamento dei quali stiamo oggi discutendo, per la porosità e il frastagliarsi dei confini tra decisione politica nelle sedi della rappresentanza e giurisdizione. L'esito è una deformazione ordinamentale che non sarà facile né breve correggere (ammesso che vi sia consape-

volezza e forza per farlo), della quale la vicenda Ilva di Taranto è stato insieme un paradigma e la riprova di un insuccesso sistematico, poiché la biunivoca commistione dei ruoli del decisore politico e della giurisdizione non produce mai soluzioni - essendo essa stessa invece un difficile problema -, eppure è stata riprodotta in altri casi successivi di ricerca di un equilibrio, rivelatosi impossibile in assenza di politiche legislative adeguate, tra esigenze della produzione industriale e tutela dell'ambiente.

## **2. Magistratura requirente e legislatore**

Il caso dell'Ilva di Taranto, invero, ha visto come motore primo la magistratura requirente, e il legislatore agire negli interstizi e di rincalzo.

### ***2.1 L'azione negoziata della magistratura requirente***

È stata la magistratura requirente a modulare i suoi poteri cautelari in una «negoziazione» con la proprietà e con la dirigenza aziendale al fine di ottenere investimenti immediati e di grande entità in opere di risanamento ambientale. Le sue iniziative hanno trovato sempre piena corrispondenza negli orientamenti del giudice per le indagini preliminari. E, quando la «risposta» dell'impresa è parsa poco soddisfacente, la medesima magistratura si è spinta a disporre il blocco dell'attività produttiva. Tale esito è stato ritenuto inaccettabile in sede politica, per l'«interesse strategico nazionale» dello stabilimento, e ha indotto a un intervento legislativo: il Governo ha approvato il d.l. 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 421), il quale fa menzione di un atto amministrativo ministeriale - l'autorizzazione integrata ambientale (Aia) - recante anche «le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento siderurgico della società Ilva» (art. 3, c. 2), con l'intento di scongiurare il perpetuarsi delle misure giudiziarie fino ad allora in atto, e immettendo conseguentemente la società nel possesso dell'impianto (art. 3, c. 3).

La Procura competente per territorio ha sollevato conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, contro il decreto-legge, sul presupposto della violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale e del «principio di separazione dei poteri», adducendo che l'atto legislativo avrebbe reso «impossibile per l'ordinamento l'applicazione delle misure preventive previste quando, secondo l'insindacabile giudizio di merito degli organi giurisdizionali, si accerti che vi è forte pericolo di lesione di beni alla cui protezione gli strumenti cautelari sono appositamente previsti, violando il dovere dell'ordinamento di reprimere e prevenire i reati, dovere che pare ricavabile dal combinato disposto degli artt. 25, 27 e 112 della Costituzione». A siffatta iniziativa della Procura, si è accompagnata l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata - su istanza della stessa Procura - sia dal Tribunale dell'appello sia dal giudice per le indagini preliminari avverso la legge di conversione, in sede di giudizio per il dissequestro dell'acciaio prodotto e giacente nei magazzini dell'Ilva, materiali che medio tempore i magistrati non hanno ritenuto di restituire.

## 2.2 *La Corte costituzionale arbitro del conflitto*

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione, sul fondamento del consolidato orientamento a precluderne l'uso alternativo e fungibile con l'accesso incidentale in riferimento al medesimo atto. Ha poi deciso sulla questione di legittimità della legge con una sentenza in parte di inammissibilità in parte di infondatezza (9 aprile - 9 maggio 2013, n. 85).

La Corte si è trovata a sottoporre a scrutinio il bilanciamiento, assai difficile, compiuto attraverso l'Aia, tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, nell'ambito di una situazione di fatto che è sia di «emergenza ambientale» sia di «emergenza occupazionale»: diritto alla salute (art. 32 Cost.), che si manifesta nel diritto all'ambiente salubre, e diritto al lavoro (art. 4 Cost.). Ed è stata chiamata, allo stesso tempo, nella consapevolezza delle implicazioni della sua decisione su equilibri di sistema sottoposti a forti sollecitazioni, ad arbitrare il contrasto tra sedi della decisione politica e sedi della decisione giudiziale. Specie per i profili problematici che si sono manifestati su questo secondo versante, la Corte ha dovuto affrontare il tema della natura giuridica dell'Aia: atto amministrativo o atto legislativo in forza del rinvio contenuto nell'art. 3, d.l. n. 207 del 2012. Se, invero, avesse ritenuto attribuita all'Aia la forza di legge, si sarebbe trovata innanzi a un bivio: assumere l'illegittimità del richiamato art. 3 del decreto-legge, anche in ragione del carattere provvidenziale della previsione, facendo valere la violazione degli artt. 3 e 113 Cost., nella condivisione della censura prospettata dal giudice *a quo*, che ha eccepito la lesione della garanzia di tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione, in un quadro generale in cui viene chiamato in causa, anche con altre eccezioni, una sorta di vizio per «incompetenza assoluta» della legge.

In tal caso si sarebbe dissolto il faticoso equilibrio escogitato dal legislatore. Ovvvero la Corte avrebbe potuto rigettare l'eccezione, dando il maggiore rilievo al fatto che anche contro le leggi provvedimento è assicurata una tutela giurisdizionale, quella davanti allo stesso giudice costituzionale (tanto più che nella specie è stata ammesso l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale, in quanto “titolari di un interesse qualificato inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio”: ordinanza 9 aprile 2013, allegata alla sentenza in esame. In tal caso il punto di equilibrio sistematico si sarebbe spostato sensibilmente verso le ragioni del legislatore.

La Corte ha scelto un'altra via, meno gravida di conseguenze conflittuali: assumere la perdurante natura amministrativa dell'Aia, in ragione di una «*presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo*», il che nella specie non sarebbe.

Soluzione resa plausibile dalla lettura dei precedenti che la Corte ha proposto. Resa plausibile, ma non necessitata. Invero, delle decisioni richiamate, la sentenza

28 novembre - 5 dicembre 1990, n. 536 si limita, con stretto riferimento al caso specifico, a fare proprio, in termini apodittici, l'orientamento della Corte di cassazione: la norma denunciata è da questa valutata come di «*rinvio formale, e non recettizio, a un atto amministrativo, con la duplice conseguenza che il contenuto di quest'ultimo non entra a far parte del preceitto della norma di rinvio, e che questa fa riferimento non a uno specifico, determinato atto, ma alla fonte di produzione di esso*

Peraltra, pur nella estrema sinteticità del richiamo testuale alla decisione di un giudice comune, resta aperta la soluzione nel caso la norma di rinvio si riferisca non alla fonte di produzione, ma “*a uno specifico, determinato atto*” (come nel caso di rinvio a un provvedimento determinato). E questo profilo è ripercorso nella sentenza 11 giugno - 9 luglio 1993, n. 311, anch'essa dichiarativa dell'inammissibilità, ove è detto che la ricostruzione della fattispecie come di mero rinvio formale, privo di efficacia novatrice delle norme richiamate, è consentita «*sul piano della struttura linguistica della norma rinvianti, dal rilievo che il richiamo si riferisce genericamente al regolamento, cioè a un complesso di norme non meglio determinate, laddove, perché sia possibile configurare un rinvio recettizio (superando la presunzione favorevole al rinvio formale), occorre che il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua*

La terza decisione richiamata - 9 aprile - 9 maggio 2013, n. 85 - si riferisce anch'essa a un caso di rinvio ad atto normativo di tipo regolamentare. Qui la legge rinvianti contiene una formula tipica di rinvio alla normazione ulteriore, e sarebbe un fuor d'opera ritenere che con ciò essa possa intendere attribuire al conseguente regolamento la propria stessa forza.

Stabilisce, poi, con disposizione transitoria, che, fino all'entrata in vigore di tale regolamento, avrà applicazione la vigente disciplina, anch'essa di natura regolamentare, riferita alle medesime fattispecie. La Corte può agevolmente ritenerе, in modo del tutto lineare, che “*non si è in presenza di un rinvio recettizio o materiale, ma piuttosto della sola indicazione della fonte destinata a disciplinare il settore nel periodo transitorio, senza alcun elemento idoneo a rivelare un intento del legislatore regionale diretto a incorporare il testo regolamentare in quello legislativo*

Ora, nel caso del d.l. n. 207 del 2012, si è innanzi a un atto formalmente legislativo, dal che consegue il regime giuridico dell'atto, ma dalla duplice configurazione quanto al contenuto: normativo, negli articoli 1 e 2; provvidenziale negli articoli 3 e 4 (la legge di conversione ha poi introdotto nell'art. 3 un comma 1-bis, disposizione di tipo normativo dalla evanescente efficacia conformativa). L'art. 3 si riferisce puntualmente, specificamente e esclusivamente all'Ilva s.p.a. di Taranto, precludendo ogni discrezionalità e ogni divergente comando nell'applicazione in qualsiasi sede, amministrativa o giurisdizionale.

In questo quadro - inedito nella giurisprudenza della Corte costituzionale, e comunque non contemplato nelle decisioni richiamate - il riferimento a un atto “*specifico e determinato*”, cioè all’ “*autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società Ilva s.p.a. con decreto del Ministero dell'ambien-*

*te e della tutela del territorio e del mare prot. n. DVA/DEC/2012/0000547, nella versione di cui al comunicato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 252 del 27 ottobre 2012*, e l'affermazione secondo cui esso “*contiene le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico della società Ilva s.p.a. di Taranto di cui all'art. 1*” (d.l. n. 207/2012, art. 3, c. 2) non possono essere considerati né come rinvio da parte della legge alla produzione ulteriore mediante individuazione di un atto fonte di rango subordinato né come “*semplice richiamo testuale ad altra fonte*” (sentenza n. 85/2013, cit.). Tali disposti appaiono, invece, incorporati nella disposizione legislativa provvidenziale; e un segnale testuale dell'intendimento del legislatore di attribuire all'Aia forza di legge potrebbe ricavarsi già dalla rubrica dell'art. 3 del d.l. n. 207/2012, che si riferisce alla “*efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale*”.

Da questo punto di vista, l'Aia, come istituto giuridico generale, è sicuramente qualificabile come presupposto per la prosecuzione dell'attività produttiva nell'ambito della disciplina generale e astratta concernente gli stabilimenti di «interesse strategico nazionale» (art. 1, d.l. n. 207/2012); ma la specifica Aia concernente l'Ilva di Taranto potrebbe essere concepita come comando giuridico reso interno all'atto con forza di legge.

Non sarebbe stata, dunque, forse del tutto vana la ricerca di “*elementi univoci e concludenti*” atti a comprovare il rinvio recettizio o materiale, vincendo l'opposta presunzione.

Peralterro, si deve riconoscere che il diverso avviso della Corte costituzionale, fondato su una delle possibilità interpretative delle disposizioni qui considerate, deve essere ragionevolmente apparso, allo stato delle cose nel momento della pronuncia, come quello ispirato a maggiore avvedutezza sostanziale.

Infatti, da una parte la Corte ha conservato alla cognizione del giudice comune lo scrutinio di legittimità dell'Aia, disinnescando il potenziale conflitto con la giurisdizione insito nella “*legge in luogo di provvedimento*”. Dall'altra, nel dichiarare inammissibili e infondate le questioni di legittimità costituzionale, ha potuto fornire un'interpretazione dei poteri cautelari della magistratura penale che prende fondamento dall'introduzione di «*una nuova determinazione normativa all'interno dell'art. 321, primo comma, c.p.p., nel senso che il sequestro preventivo, ove ricorrono le condizioni previste dal comma 1 della disposizione, deve consentire la facoltà d'uso, salvo che, nel futuro, vengano trasgredite le prescrizioni dell'Aia riesaminata*». Assunto questo di primissimo rilievo, se si considera come la Corte abbia ravvisato nella motivazione del sequestro dei materiali prodotti dall'Ilva una “*mescolanza delle finalità connesse al primo e al secondo comma*” del richiamato art. 321 c.p.p.: bloccare l'attività criminosa in corso; bloccare il prodotto dei reati contestati e quindi il conseguente profitto. E «*la stretta combinazione tra il sequestro delle strutture produttive e quello dei materiali prodotti*» rivela la finalità sostanziale ultima, peraltro dichiarata, dei giudici: «*provocare la chiusura dell'impianto, considerata l'unico mezzo per avviare un effettivo risanamento del territorio e*

*l'unico strumento di tutela della salute della popolazione». Si può sognare che dalla motivazione del sequestro dei materiali emerge anche una finalità estrinseca alla sfera strettamente giurisdizionale, ispirata piuttosto a una funzione moralizzatrice, ove è detto che «occorre bloccare il profitto che altrimenti si consoliderebbe nelle tasche degli indagati attraverso la commercializzazione dell'acciaio, cioè sulla "pelle" degli operai dell'Ilva e della popolazione interessata all'attività inquinante del siderurgico che invece occorre bloccare».*

Innanzi a tali posizioni, la Corte riafferma la demarcazione tra «provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza dell'autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti, nel rispetto delle leggi vigenti, all'autorità amministrativa». Il fatto che la giurisdizione valichi il confine sul presupposto delle inadempienze e delle irresolutezze del legislatore non può impedire alla legge di intervenire; né «è ragione giuridico-costituzionale sufficiente per determinare un'espansione dei poteri giudiziari oltre la decisione dei casi concreti».

### **2.3 I duellanti ostinati**

È in questo modo che la Corte ha inteso affrontare la dura sostanza politica di un conflitto prodotto dall'insipienza e dalle inadempienze del legislatore e delle amministrazioni pubbliche (ma nessun potere appare immune da responsabilità, se si pone mente alla circostanza che la giurisdizione è rimasta silente nei decenni in cui l'Ilva ha operato senza efficaci controlli).

Lo ha fatto con spirito di equilibrio e di conciliazione.

Ma la soluzione cui è pervenuta non deve essere apparsa soddisfacente nelle sedi della giurisdizione: preclusa la via del sequestro delle strutture produttive che non ne consenta l'uso, e quella del sequestro dei materiali prodotti, il giudice delle indagini preliminari ha proceduto, su richiesta dei magistrati requirenti, al sequestro dei beni e delle disponibilità economiche e finanziarie della società che controlla l'Ilva di Taranto, per una «cifra equivalente alle somme che nel corso degli anni l'Ilva avrebbe risparmiato non adeguando gli impianti del siderurgico, e in particolare quelli dell'area a caldo, alle normative ambientali, pregiudicando l'incolumità e la salute della popolazione». Il provvedimento è idoneo a produrre l'effetto sostanziale irreversibile, cioè non più rimeditabile in sede di giudizio, della chiusura dell'impianto industriale, consistendo, in ultima istanza, in un'anticipazione impropria della sanzione penale con finalità di prevenzione generale. Ecco di nuovo superata la linea di demarcazione tra cautela giudiziaria e sfera della scelta legislativa e della funzione amministrativa regolata dalla legge. Ed ecco dissolto il punto di equilibrio definito dalla Corte costituzionale.

I duellanti - magistratura penale e decisore politico sulla legge - continuano ostinatamente ad affrontarsi, e quella sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013 diventa un punto di riferimento nel caos creativo che essi suscitano e in cui si muovono.

È alla propria sentenza n. 85 del 2013, alle regole di bilanciamento in essa stabilite, che la Corte fa riferimento quando - con la sent. 7 febbraio - 23 marzo 2018, n. 58 - dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, che aveva consentito la prosecuzione dell'attività di impresa negli «stabilimenti di interesse strategico nazionale» (formulazione normativa, ma in realtà riferita all'emergenza Ilva) in presenza di sequestro disposto dall'autorità giudiziaria «quando lo stesso si riferiva a ipotesi inerenti alla sicurezza dei lavoratori», per un periodo di tempo non superiore a dodici mesi, da esso decorrenti, e sotto la condizione della predisposizione da parte dell'impresa, entro trenta giorni decorrenti dallo stesso *dies a quo*, di «*un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro*». La Corte costituzionale ha ritenuto, a differenza di quanto deciso per la fattispecie considerata nella sentenza n. 85 del 2013, che nel caso *de quo* «*il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze dei diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)*».

La decisione non produce un blocco dell'attività, ma apre la strada a una negoziazione tra azienda, commissariata, e magistratura requirente: un comunicato stampa della gestione commissariale rende noto che l'azienda non verrà chiusa, poiché, d'intesa con la Procura della Repubblica di Taranto, per le vie ordinariamente apprestate dal Codice di procedura penale (art. 85 disp. att.), cioè fuori del campo di efficacia della norma dichiarata illegittima dalla sent. n. 85 del 2013, si è addivenuti a concordare misure in materia di sicurezza (poi effettivamente messe in opera), così stornando la prosecuzione del sequestro.

Ma i duellanti sono irriducibili.

Quando il decisore politico deve infine riconoscere che un qualsiasi accettabile equilibrio tra esigenze della grande produzione industriale e tutela dell'ambiente non è conseguibile se non attraverso l'acquisizione pubblica dell'impresa, e vi procede, sul presupposto della qualificazione dell'Ilva come «*stabilimento di interesse strategico nazionale*» (art. 3, d.l. n. 103 del 2021), autorizzando Invitalia S.p.a., di cui è proprietario il Ministero dell'economia, a entrare nella società di controllo dell'Ilva e a sottoscrivere aumenti di capitale o finanziamenti in conto soci (d.l. n. 103 del 2021, cit.; d.l. n. 115 del 2022; d.l. n. 2 del 2023), la questione è tenere indenni da responsabilità penale il *management*, l'acquirente, l'affittuario dell'impresa e i loro delegati: risultato che si persegue introducendo un regime speciale di non punibilità di chi abbia agito «*al fine di dare esecuzione a un provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività di uno stabilimento industriale ... di interesse strategico nazionale*» (art. 7, d.l. n. 2 del 2023). Anche in questo caso, si dice norma, ma si pensa Ilva. E la portata della protezione non ha precedenti neppure nella tormentata vicenda di quell'azienda. L'intento, in tutta evidenza, è fare argine alla magistratura penale mettendo in atto processi legislativi complessi, condotti sem-

pre su un crinale stretto, dal quale facilmente si può scivolare verso la violazione dell'equilibrio dei poteri stabilito dalla Costituzione. Si tratterà di osservare quanto lo "scudo penale" - di incerta classificabilità dommatica - si riveli compatibile con i principi costituzionali sulla responsabilità penale, con il canone della ragionevolezza, con il necessario equilibrio tra esigenze della produzione ed efficace tutela dell'ambiente e della salute. Non è implausibile preconizzare la precarietà della presa di campo del legislatore nei confronti della magistratura penale.

### **3. Oltre il caso Ilva**

La complessità del quadro delle relazioni tra decisore politico e magistratura penale, che ha sempre radice nella difficoltà di quest'ultimo a elaborare una compiuta legislazione di sistema, trova conferma nella applicazione del modello pensato per il caso Ilva al di fuori di questo, e assumendo a riferimento, per differenza e per analogia, la sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013.

Così è stato per la vicenda del "polo petrolchimico di Siracusa", orientata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2024.

Questa decisione segna una sorta di restituzione a normatività del tipo di discipline prodotte in vicende quali quella toccata all'Ilva. La Corte costituzionale sente la necessità di dichiararlo in premessa nella motivazione: la disposizione censurata - il d.l. n. 2 del 2023, che introduce una modificazione nell'art. 104-*bis* delle norme att. c.p.p., consentendo la prosecuzione, attraverso un amministratore giudiziario, dell'attività produttiva negli stabilimenti industriali qualificati di "*interesse strategico nazionale*" benché sottoposti a sequestro preventivo - ha "*carattere ibrido*", poiché la sua introduzione è "*strettamente connessa*" a "*una specifica vicenda giudiziaria*", e tuttavia la trascende "*assumendo carattere generale applicabile a una pluralità indeterminata di casi analoghi*", e dunque, pur essendovi uno stretto legame con l'*occasione giudiziale*, "*non costituisce una legge-provvedimento*". Così, imprimendo una certa elegante apoditticità al suo discorso, la Corte scansa gli scogli della compatibilità di questa disciplina "*ibrida*" con il principio di egualianza-ragionevolezza-razionalità e dell'incompetenza assoluta della legge a operare nel processo prendendo luogo del provvedimento giurisdizionale.

La Corte assume a riferimento, ancora una volta, la propria sentenza n. 85 del 2013, rilevando due necessari punti di scostamento da essa: il mancato riferimento del giudice remittente del nuovo giudizio al quadro complessivo dei parametri assunti a riferimento in quella decisione, sulla base dei quali il giudice *a quo* aveva prospettato l'*"indebita incidenza"* dell'atto legislativo, privo dei caratteri di generalità, sul "*giudicato cautelare*" e alle "*pretese deroghe ai principi costituzionali dettati in materia di responsabilità penale ed esercizio dell'azione penale*"; l'intervenuta revisione degli artt. 9 e 41 Cost., dalla quale la nuova sentenza, nel quadro della tutela dell'ambiente come bene unitario, inferisce un "*limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica*".

Ciò che dunque era stato ritenuto o poteva essere ritenuto lecito dalla sent. n. 85/2013, sulla base del “ragionevole bilanciamento” tra diritto alla salute e diritto al lavoro all’epoca della pronuncia, non può più essere considerato tale: la mancata identificazione dell’*“autorità amministrativa competente ad adottare le misure di bilanciamento alle quali il giudice sarà poi vincolato”*; la mancata definizione del rapporto di *“tali misure con l’Aia degli stabilimenti industriali suscettibili di essere indicati di interesse strategico nazionale … e con l’eventuale procedimento di riesame dell’Aia medesima”*; la mancata statuizione del *“termine finale di operatività”* della misura amministrativa di bilanciamento.

Quanto ai primi due punti, la sentenza n. 105/2024 ritiene possibile un’*“interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata”*, e, per la determinazione dell’autorità amministrativa competente, fa richiamo, per analogia, al d.l. n. 207 del 2012, identificandola, *“al massimo livello di governo”*, nel Presidente del Consiglio dei ministri. Per la definizione del procedimento, *“più problematica”*, la sentenza fa rinvio a quello *“destinato a sfociare nell’Aia o nel suo riesame”*, regolato dagli artt. 4 e 5 e da 29-bis a 29-quattordices del d.lgs. n. 152 del 2006, in conformità alla direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, di cui descrive i tratti.

Per questa parte, la sentenza n. 105/2024 potrebbe definirsi interpretativa di rigetto, anche se non v’è nel dispositivo alcun enunciato in cui questo connotato trovi formalmente esito. Come per tutte le decisioni di questo tipo, la sua osservanza è affidata all’autorevolezza persuasiva: non è escluso che il decisore politico o quello giudiziario si discostino dall’orientamento della Corte, rispettivamente derogando al procedimento prefigurato ovvero ritenendolo difforme dalla Costituzione e tale da giustificare una diversa interpretazione conforme o un nuovo accesso. Insomma, il duello potrebbe riprendere e continuare.

Mentre resta ferma la parte della decisione, additiva, che fissa in trentasei mesi la durata del sequestro preventivo con prosecuzione dell’attività produttiva, traendo la misura temporale dal d.l. n. 207/2012, riferito all’ipotesi di sequestro dei beni dell’impresa.

#### **4. Irrompe la Corte di giustizia dell’Unione europea**

Sul nuovo punto di equilibrio prefigurato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2024, la cui effettiva messa in opera attende l’impatto con la giurisdizione comune e con le determinazioni del decisore politico, incombe la coeva sentenza della Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, del 25 giugno 2024, causa C-626/22, pronunciata in sede di rinvio pregiudiziale, riferita di nuovo alla vicenda Ilva.

L’assunto di fondo della decisione, potenzialmente dirompente, è questo: la Direttiva 2010/75, letta alla luce dell’art. 191 TFUE, deve essere interpretata nel senso che, negli Stati membri, la necessaria previa valutazione degli impatti

dell'attività delle installazioni industriali, tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana, da considerare in “*stretto collegamento*”, è “*atto interno ai procedimenti di rilascio o riesame di un'autorizzazione all'esercizio di una tale installazione*”, e costituisce un “*presupposto*” del rilascio o riesame medesimi.

Si tratta di un rovesciamento di prospettiva a confronto della legislazione speciale - cioè per gli stabilimenti di “interesse strategico nazionale” - pensata per l’Ilva, poiché, in tutta evidenza, se la valutazione di impatto sull’ambiente e sulla salute è “*previa*” ed è dunque un “*presupposto*” del rilascio delle relative autorizzazioni, essa si pone, non in bilanciamento con le esigenze della produzione e dunque della conservazione dei posti di lavoro, ma in posizione di prevalenza su ogni altro interesse. E, invero, il governo italiano e l’Ilva, costituiti nel giudizio davanti alla Corte di giustizia, non hanno mancato di rilevarlo, quando hanno obiettato che “*una valutazione ex ante e un controllo preventivo*” dei danni ambientale e sanitario “*sono in contrasto con la natura dinamica dell’attività industriale e delle relative autorizzazioni*” (sostenendo, altresì, che ciò non garantirebbe la tempestiva interruzione dei danni alla salute umana: il che, derivando il contenzioso da regimi derogatori e da proroghe ripetute, rivela un certo gusto per il paradosso). Tali orientamenti giurisprudenziali - per quanto controversi e attesi alla prova delle tensioni tra le giurisdizioni comuni e costituzionali, interne ed europee, e tra queste e il decisore politico - possono intanto influire sulle procedure comparative, che sono in corso, in vista dell’alienazione dell’Ilva a privati stranieri, nella sua interezza, o riducendo in quota minoritaria la partecipazione di Invitalia, perché gli acquirenti potenziali potrebbero considerarli diseconomie esterne e dunque condizionare il loro intervento di nuovo a una legislazione speciale protettiva.

In tal caso, il grande gioco tra giurisdizioni e legislazione, al cospetto degli attori economici, riprenderebbe in condizioni più difficili.

# RIFLESSI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO DELLE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA E DELLA CORTE EDU SUL CASO ILVA

P. TROIANELLO\*

\* PROFESSORE DI DIRITTO INTERNAZIONALE DEI TRASPORTI PRESSO L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CASSINO E DEL LAZIO MERIDIONALE E AVVOCATO IN ROMA

## SOMMARIO

**1.** La causa C-626/22 dinanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea: l'origine della vicenda processuale. - **2.** I fondamenti giuridici delle questioni pregiudiziali e la correlata giurisprudenza rilevante. **3.** Le statuzioni della Corte di giustizia. - **4.** Brevi considerazioni conclusive.

## Abstract

L'articolo analizza le implicazioni delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo nel contesto del caso Ilva, evidenziando come queste decisioni influenzino l'ordinamento giuridico italiano. Viene esaminata la sentenza relativa alla causa C-626/22 dinanzi la Corte di Lussemburgo, resa in sede di rinvio pregiudiziale sulla conformità delle normative italiane alle direttive eurounitarie in materia di emissioni industriali e tutela ambientale. L'articolo mette in luce come, in base alle statuzioni della Corte di giustizia e della Corte EDU, possa ritenersi rafforzato il ruolo dei giudici nazionali nel garantire la tutela dei diritti fondamentali e, in particolare, il diritto alla salute e all'ambiente. Viene inoltre analizzato il crescente fenomeno della *climate change litigation* e l'importanza di un approccio basato sui diritti umani per affrontare le sfide ambientali, evidenziando come le decisioni giudiziarie possano contribuire a un cambiamento culturale e normativo in Italia e in Europa.

## **1. La causa C-626/22 dinanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea: l'origine della vicenda processuale**

La nota sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sul caso Ilva<sup>1</sup> è originata da un ricorso collettivo dinanzi il Tribunale di Milano - i ricorrenti hanno invocato i diritti di circa 300.000 abitanti del Comune di Taranto e dei comuni

---

1 CGUE, Grande Sezione, causa C-626/22, sentenza del 25.6.2024.

limitrofi - per la chiusura totale o parziale dello stabilimento (quello dell'Ilva è il più grande sito siderurgico in Europa) a causa dell'inquinamento causato dalle emissioni industriali e dei danni che ne derivano per la salute pubblica.

In particolare, i ricorrenti hanno inteso far valere il diritto alla salute nonché il *"diritto al clima"* in una zona che è stata definita, con un'espressione alquanto infelice utilizzata in un rapporto dell'ONU del 2022 relativo all'area in questione, *"di sacrificio"*, vale a dire caratterizzata da livelli estremi di inquinamento e di contaminazione di sostanze tossiche nelle quali le popolazioni vulnerabili ed emarginate subiscono molto più delle altre le conseguenze dell'esposizione all'inquinamento e alle sostanze pericolose sulla salute, sui diritti umani e sull'ambiente. Il giudice italiano ha così effettuato un rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* per l'interpretazione della Direttiva UE 2010/75 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), che prevede espressamente l'applicazione - tra l'altro - delle previsioni di cui alla Direttiva UE 2003/4, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

È interessante osservare che, ai fini della ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, la Corte di giustizia ha ritenuto superato il giudicato nazionale. In particolare, l'Ilva ha preliminarmente eccepito che la conformità alla Direttiva 2010/75 delle misure nazionali relative alla tutela ambientale e sanitaria dell'impianto siderurgico avrebbe acquisito autorità di cosa giudicata a seguito dei pareri in argomento del Consiglio di Stato e, dunque, il giudice del rinvio non avrebbe potuto rimettere in discussione tale statuizione.

I giudici di Lussemburgo - seguendo un proprio consolidato orientamento<sup>2</sup> - hanno tuttavia disatteso tale eccezione preliminare, ribadendo che il principio dell'autorità di cosa giudicata non può impedire al giudice nazionale di interpretare una disposizione interna conformemente al diritto eurounitario per il solo fatto che tale disposizione sia stata interpretata da altri giudici in un senso che risulterebbe incompatibile con detto diritto.

## **2. I fondamenti giuridici delle questioni pregiudiziali e la correlata giurisprudenza rilevante**

Nel motivare la propria decisione, la Corte di giustizia ha richiamato sia l'art. 35 (protezione della salute umana) che l'art. 37 (tutela dell'ambiente) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>3</sup> e ha espressamente ricollegato la propria analisi a quella effettuata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella

---

2 CGUE, causa C-116/20, sentenza del 7.4.2022, punti 97-104, nonché CGUE, causa 369/09, sentenza del 21.10.2011, punti 33-40.

3 L'art. 41 Cost. prevede che l'attività economica non può svolgersi in modo da recare danno alla salute, all'ambiente e alla dignità umana.

sentenza Cordella<sup>4</sup>, con la quale quest'ultima Corte, con riferimento all'inquinamento connesso all'attività dello stabilimento dell'Ilva, per constatare la sussistenza della violazione dell'art. 8 CEDU (tutela della vita privata), si è basata su studi scientifici che hanno rilevato gli effetti inquinanti delle emissioni di tale stabilimento tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana.

La pronuncia della Corte EDU, pur accogliendo il ricorso, ha peraltro affermato che, in merito alle doglianze dei ricorrenti relative all'assenza di misure volte ad assicurare il disinquinamento del territorio in questione, nessuna misura nazionale - di natura penale, civile o amministrativa - possa nel caso di specie raggiungere l'obiettivo del risanamento della zona interessata.

Tale statuizione in realtà è stata successivamente superata dalla giurisprudenza in argomento.

La Corte suprema dei Paesi Bassi con la pronuncia del 19 dicembre 2019<sup>5</sup>, in accoglimento di quanto richiesto dell'organizzazione non governativa *Urgenda* congiuntamente a circa 900 cittadini olandesi, per la prima volta ha imposto al proprio Stato un livello minimo di riduzione delle emissioni di gas serra al fine di proteggere i diritti umani della popolazione.

In particolare, i supremi giudici hanno stabilito che lo Stato olandese, in ossequio al diritto alla vita e al rispetto della vita privata e familiare, come tutelati dagli artt. 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti fondamentali - CEDU, deve adottare misure per prevenire il cambiamento climatico, consistenti nella riduzione dei gas serra del 25% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990.

Si evidenzia che nel caso in esame non è stato sufficiente per lo Stato l'essersi conformato alla Direttiva 2003/87 in tema di riduzione di emissioni<sup>6</sup>: lo standard del 25% si impone ai Paesi Bassi sul presupposto che secondo la Corte suprema esso rappresenta un "*common ground*" tra gli Stati, ossia in quanto su di esso si è formato a livello internazionale - richiamando sul punto anche le dichiarazioni fatte dagli Stati nelle Conferenze delle Parti (COP) - un consenso tale da imporre la valutazione nell'applicazione della CEDU. I giudici olandesi hanno invero ritenuto irrilevante il fatto che il diritto dell'Unione europea prevede uno standard meno ambizioso (20%), in quanto - ai sensi dell'art. 193 TFUE - non impedisce agli Stati di adottare misure più stringenti.

La decisione si fonda sulla considerazione secondo la quale se la specifica percentuale di riduzione delle emissioni pari al 25% è scientificamente necessaria per scongiurare un innalzamento eccessivo della temperatura globale che minacci

---

4 Sentenza della Corte EDU del 24.1.2019.

5 Reperibile sul sito [www.uitsprachen.rechtspraak.nl](http://www.uitsprachen.rechtspraak.nl).

6 Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la Direttiva 96/61/CE del Consiglio, in G.u. L. 275 del 25.10.2003, pag. 32 ss.

il godimento dei diritti fondamentali, una lettura di tali obblighi basata sulla tutela effettiva dei diritti fondamentali non può che rendere illegittimo qualsiasi scostamento da quello standard minimo. Al contrario, non potrebbero certo darsi tutelati in maniera effettiva i diritti convenzionalmente garantiti se tale tutela rimanesse solo astratta.

L'importante pronuncia dei giudici olandesi ha avuto ampie ripercussioni in altri Paesi dell'Unione europea.

E invero, con la sentenza del 3 febbraio 2021<sup>7</sup>, il giudice amministrativo francese ha condannato la Francia per inadempimento in tema di clima (cosiddetta "inazione climatica").

In detto giudizio - definito *affaire du siècle* - quattro ONG, dopo aver raccolto 2,3 milioni di firme nell'ambito di una petizione denominata appunto "*l'affaire du siècle*", hanno richiesto alla Francia, invocando sempre gli artt. 2 e 8 CEDU, di ridurre le emissioni di Co2 al fine di impedire che la temperatura aumenti di più di 1,5 gradi rispetto all'era preindustriale. Dette associazioni hanno sostenu-to che il mancato riconoscimento da parte dello Stato francese del suo obbligo generale di combattere il cambiamento climatico, quale risulta dai suoi impegni e obiettivi fissati dall'Unione europea, costituisce una violazione che comporta una sua responsabilità.

Il giudice interno ha accertato il nesso di causalità tra siffatte mancanze e l'aggravarsi del cambiamento climatico, in quanto il comportamento dello Stato è una delle cause determinanti dei danni causati all'ambiente e alla salute e lo Stato francese è stato così ritenuto responsabile del mancato rispetto degli impegni assunti nel quadro della lotta ai cambiamenti climatici e condannato al pagamento di un simbolico euro alle associazioni a titolo di danno morale (non riconoscendo peraltro l'ulteriore danno ecologico).

In Irlanda la Corte Suprema, con sentenza del 31 luglio 2020<sup>8</sup>, ha, come richiesto in giudizio da oltre 20.000 cittadini, annullato il piano nazionale climatico approvato dal Governo perché tale piano non specifica come raggiungere l'*"obiettivo di transizione nazionale"* in materia climatica, come previsto dalla legge sul clima del 2015. Secondo i giudici irlandesi, tale obiettivo era definito in maniera troppo vaga, dato che si esprimeva in termini di *"transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile dal punto di vista ambientale"* entro il 2050<sup>9</sup>.

In realtà, la tendenza a intentare azioni legali relative al cambiamento climatico contro gli Stati accusati di non aver impedito o di aver contribuito all'inqui-

---

7 Reperibile sul sito [l'affairedu siecle.net](http://l'affairedu siecle.net).

8 Reperibile sul sito [www.courts.ie](http://www.courts.ie)

9 In argomento vedi M. CORLETO, *La pianificazione governativa in tema di cambiamento climatico dinanzi la Corte suprema irlandese*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, vol. 15, 2021, pagg. 199 ss.

namento e al surriscaldamento globale - cosiddetta *climate change litigation* - è già consolidata fuori dall'Europa e, in particolare, negli Stati Uniti, ove si sono registrate oltre 1.600 cause ed è presente anche in Australia e Nuova Zelanda, cioè Paesi in cui la tradizione giuridica di *common law* si unisce a una elevata sensibilità ambientale e sociale.

Anche con la successiva sentenza del 5 maggio 2022 relativa allo stabilimento dell'Ilva, la Corte EDU ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata), ma, come rilevato in detta pronuncia, per l'esecuzione della precedente sentenza Cordella è stata attivata la procedura dinanzi il Comitato dei Ministri e le autorità nazionali hanno omesso di fornire informazioni precise riguardanti l'attuazione effettiva del piano ambientale, quale elemento fondamentale affinché il funzionamento dell'acciaieria non continui a presentare rischi per la salute<sup>10</sup>.

### 3. Le statuzioni della Corte di giustizia

Con la sentenza del 25 giugno 2024, i giudici di Lussemburgo hanno statuito che la Direttiva 2010/75, alla luce degli artt. 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, impone che gli Stati membri debbano prevedere una previa valutazione degli impatti dell'attività dell'impianto tanto sull'ambiente quanto alla salute umana quale atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione all'esercizio di uno stabilimento siderurgico.

Considerato che gli effetti delle sentenze rese *ex art.* 267 TFUE producono non soltanto effetti vincolanti sul giudice interno che ha posto il quesito ai giudici di Lussemburgo (cosiddetti "effetti endoprocessuali"), ma anche effetti *erga omnes*, che si estendendo cioè anche al di fuori del giudizio principale, la decisione della Corte comporta il pieno e totale rispetto del diritto eurounitario vincolante, con correlata disapplicazione da parte della p.a. (incluso Inail) della norma interna contrastante e della relativa giurisprudenza nazionale<sup>11</sup>.

Dunque, ai fini del rilascio e del riesame di un'autorizzazione all'esercizio di uno stabilimento siderurgico, la p.a., in forza del succitato diritto eurounitario, deve verificare la sussistenza di una previa valutazione degli impatti dell'attività

---

10 Nel sistema CEDU, le pronunce di condanna dello Stato convenuto in giudizio comportano l'accertamento della violazione e la condanna al risarcimento dei danni, ma non sono di per sé titoli idonei all'immediata esecuzione nel Paese membro. Diversamente, le sentenze interpretative *ex art.* 267 TFUE producono non soltanto effetti vincolanti sul giudice interno che ha posto il quesito ai giudici di Lussemburgo (cosiddetti "effetti endoprocessuali"), ma anche effetti *erga omnes*, che si estendendo cioè anche al di fuori del giudizio principale.

11 La p.a. ha peraltro l'obbligo di disapplicazione della norma interna contrastante con il diritto euro unitario senza che sia necessaria una previa sentenza in tal senso della Corte di giustizia dell'Unione europea (cfr sul punto, *ex plurimis*, Corte Cost., sentenza dell'8.6.1984, n. 170; sentenza dell'11.7.1989, n. 389; sentenza del 18.4.1991, n. 168; sentenza del 10.11.1994, n. 384; sentenza del 26.10.1995, n. 461; CGCE, causa 103/88, Fratelli Costanzo, sentenza del 22.6.1989, e, da ultimo, Tar Lazio sentenza n. 9364/2021).

dell'impianto tanto sull'ambiente quanto alla salute umana, anche se la normativa nazionale non prevede la necessità di tale preventiva valutazione.

La Corte di giustizia ha poi statuito che sia in sede di rilascio del titolo, che qualora - in ossequio alle disposizioni di cui alla Direttiva 2010/75<sup>12</sup> - si riesamina l'autorizzazione all'esercizio dello stabilimento, l'autorità competente deve considerare, oltre alle sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale, tutte quelle oggetto di emissioni scientificamente note come nocive che possono essere emesse dall'installazione interessata, comprese quelle generate da tale attività che non siano state valutate nel procedimento di autorizzazione iniziale di tale installazione.

Detta situazione risulta essere del tutto in linea con l'orientamento dei giudici amministrativi italiani in tema di autorizzazioni. In particolare, in sede di rinnovo dell'autorizzazione *“secondo il costante insegnamento, mentre la proroga protrae gli effetti del provvedimento di cui sia previsto un termine di durata prima che lo stesso sia scaduto, senza valutazione degli interessi, la rinnovazione consiste nell'adozione di un nuovo provvedimento, uguale a quello oramai scaduto, a seguito di una completa ponderazione degli interessi e verifica dei presupposti”* (così CdS, sent. n. 1022 del 19.2.2018), che include *“anche la verifica della conformità alla vigente legislazione”* da parte dell'ente competente e, in caso di carenza di detta conformità, il rinnovo va negato<sup>13</sup>.

I giudici di Lussemburgo hanno, infine, analizzato il delicato tema del bilanciamento degli interessi in gioco.

In argomento è di rilievo un precedente relativo a un contenzioso interstatuale - i contenziosi di tale genere sono molto rari in ambito euro unitario - avente a oggetto miniere di carbone e, in particolare di lignite, cioè di un carbone fossile non di grande qualità, i cui giacimenti si trovano a cielo aperto.

La Repubblica Ceca ha, invero, citato dinanzi la Corte di giustizia la Polonia per violazioni della normativa euro unitaria in tema di valutazione di impatto ambientale legate all'espansione della miniera di lignite di Turow, ai confini con la Germania e la Repubblica Ceca.

Secondo lo Stato attore in giudizio, l'attività mineraria a Turow ha avuto un impatto negativo su decine di migliaia di persone che vivono nelle zone di confine e ha chiesto *ex art. 279 TFUE* l'interruzione dell'attività mineraria finché la causa era in corso; il Paese, peraltro, dipende per il 40% dalla lignite per la produzione di energia elettrica, ma ha in programma di abbandonare il carbone tra il 2023 e il 2028.

---

12 L'articolo 21 della Direttiva 2010/75, intitolato *“Riesame e aggiornamento delle condizioni di autorizzazione da parte dell'autorità competente”*, così dispone: *“1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinche l'autorità competente riesamina periodicamente, conformemente ai paragrafi da 2 a 5, tutte le condizioni di autorizzazione e, se necessario per assicurare la conformità alla presente direttiva, aggiornino le condizioni stesse”*.

13 Così Tar Pescara, sentenza n. 136 del 13.4.2016, come confermata sul punto dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 1022 del 19.2.2018, nonché, in tal senso, Tar Napoli, sentenza n. 248 del 13.1.2022.

Dal canto suo, la Polonia ha autorizzato a estendere le operazioni nella miniera in questione fino al 2026 per garantire capacità di alimentazione di un impianto locale “*indispensabile*” per la trasformazione energetica del Paese. In Polonia l’elettricità è prodotta per i ¾ con il carbone e la dismissione è prevista entro il 2049, cioè un anno prima dell’obiettivo temporale che si è dato l’Unione europea per raggiungere la neutralità climatica.

All’esito della fase precontenziosa dinanzi la Commissione europea, quest’ultima, con parere motivato *ex art. 259 TFUE* del 17 dicembre 2020, ha rilevato che la Polonia ha violato il diritto dell’Unione europea e, in particolare, secondo la Commissione, le autorità polacche non hanno applicato correttamente le disposizioni della Direttiva sull’accesso alle informazioni (Direttiva 2003/4<sup>14</sup>) nonché le previsioni sulla valutazione di impatto ambientale e sull’accesso alla giustizia di cui alla Direttiva 2011/92 (violazione quest’ultima peraltro già contestata alla Polonia in autonoma procedura d’infrazione attivata dalla Commissione ai sensi dell’art. 258 TFUE<sup>15</sup>), oltre ad aver violato il principio di leale cooperazione previsto all’art. 3 TUE.

La Corte di giustizia, con un primo provvedimento del 21 maggio 2021<sup>16</sup>, ha ordinato alla Polonia la cessazione dell’attività estrattiva fino alla conclusione del giudizio al fine di evitare seri e irreparabili danni all’ambiente e alla salute umana, in quanto il proseguimento dell’attività comporterebbe una diminuzione del livello delle acque sotterranee nel territorio ceco in prossimità della frontiera con la Polonia, con la conseguenza di minacciare l’approvvigionamento di acqua potabile di circa 10.000 persone nel territorio ceco.

Quello che appare significativo ai fini delle questioni qui in analisi è che, nel bilanciamento degli interessi in gioco, tale tutela ambientale è stata ritenuta dal giudice di Lussemburgo maggiormente meritevole di tutela rispetto al seppur documentato danno socioeconomico lamentato dalla Polonia, legato alla perdita dei posti di lavoro della miniera (e della centrale elettrica) di Turow e dei dipendenti delle ditte subappaltatrici a causa della sospensione dell’attività estrattiva. Con successiva ordinanza del 20 settembre 2021<sup>17</sup>, la Corte ha condannato la Polonia a versare alla Commissione una penalità di mora pari a € 500.000 al giorno per il mancato adempimento all’obbligo imposto dal precedente provvedimento giurisdizionale.

---

14 Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale e che abroga la Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, in G.u. L. 41 del 14.2.2003, pagg. 26 ss.

15 Sulle problematiche di rilevo comunitario della Polonia in tema giustizia vedi p. MORI, *Il primato dei valori comuni dell’Unione europea*, in Il Diritto dell’Unione europea, n. 1/2021, pagg. 81 ss.

16 CGUE, 21 maggio 2021, causa n. 121/21.

17 CGUE, 20 settembre 2021, causa n. 121/21.

Nella causa qui in esame, la Corte di giustizia ha tuttavia rinviato al giudice nazionale la valutazione se le norme speciali adottate nei confronti dello stabilimento dell'Ilva abbiano avuto l'effetto di differire eccessivamente l'attuazione delle misure necessarie per conformarsi all'autorizzazione ambientale, tenuto conto del grado di gravità dei danni causati all'ambiente e alla salute che sono stati individuati.

Tale decisione appare in linea con una prassi dei giudici di Lussemburgo sempre più ricorrente e nel caso in esame alquanto discutibile, considerato che la normativa eurounitaria - art. 5, par. 1, Direttiva 2008/1 - prevede che la data di scadenza per rendere conformi gli impianti esistenti era fissata al 30.10.2007, come stabilito dalla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-50/10<sup>18</sup> e, dunque, se la normativa nazionale non ha rispettato detto termine, la violazione del diritto eurounitario appare palese e da dichiarare con la pronuncia dei giudici di Lussemburgo, con i correlati effetti di maggior impatto (*"erga omnes"*) rispetto a una decisione sul punto del giudice nazionale<sup>19</sup>.

#### **4. Brevi considerazioni conclusive**

Sulla scorta dell'attenzione dei giudici di Lussemburgo a dette tematiche di tutela dell'ambiente e della salute, il ruolo dei giudici interni oggi risulta essere di assoluto rilievo per stimolare l'azione degli Stati membri in materia<sup>20</sup>, tenuto conto che in tema di tutela dei diritti fondamentali - sia nell'applicazione della normativa nazionale<sup>21</sup>, che del diritto derivato dell'Unione<sup>22</sup> - per il giudice nazionale vi è l'obbligo di interpretazione conforme al diritto eurounitario<sup>23</sup>.

---

18 CGUE, causa C-50/10, Commissione/Italia, sentenza del 31.3.2011.

19 La Corte costituzionale ha di recente ribadito che il dovere di attenersi ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ricomprende le sentenze rese dalla Corte di giustizia in sede interpretativa: "11.1. - *Il dovere di attenersi a tali vincoli ricomprende - secondo la giurisprudenza costante di questa Corte - le sentenze rese dalla Corte di giustizia in sede interpretativa, in conformità al ruolo che l'art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea assegna alla Corte di giustizia dell'Unione europea* (di recente, sentenze n. 67 e n. 54 del 2022; ex multis sentenze n. 227 del 2010, n. 285 del 1993, n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985, nonché ordinanze n. 255 del 1999 e n. 132 del 1990)" (così Corte Cost., sentenza n. 263 del 22.12.2022).

20 Il ruolo dei giudici nazionali nell'applicazione della Convenzione europea dei diritti umani è sempre più enfatizzato, data l'importanza crescente che ha assunto anche in ambito CEDU il principio di sussidiarietà.

21 CGUE, causa n. C-684/16, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, sentenza del 6 novembre 2018.

22 CGUE, causa n. 411/10, N. S., sentenza del 21 dicembre 2011.

23 Il nesso tra protezione dei diritti umani e lotta al cambiamento climatico (*human rights based approach*) è stato già auspicato anche dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (vedi UNHCR, *Open-letter from the United Nations High Commissioner for Human Rights on integrating human rights in climate action*, 21 novembre 2018, disponibile su [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)). Recentemente il nesso tra il cambiamento climatico e la tutela dei diritti umani dinanzi le corti è stato esplicitamente riconosciuto dal Comitato dei diritti umani, *General Comment n. 36 on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, UN Doc. CCPR/C/GC/36 del 30 ottobre 2018, par. 62 in cui si riconosce che il cambiamento climatico e uno sviluppo non sostenibile costituiscono i principali pericoli per il godimento del diritto alla vita da parte delle

Si tratta di un cambio di approccio particolarmente significativo, se si considera che nella legislazione comunitaria degli anni '70 vi era la tendenza a considerare la violazione delle disposizioni per la protezione dell'ambiente come un pregiudizio arrecato all'interesse pubblico, ossia come un'infrazione penale e, di frequente, si registravano forti pressioni sui pubblici poteri per ostacolare l'applicazione di discipline nazionali o comunitarie finalizzate alla tutela dell'ambiente, soprattutto per motivi occupazionali o a causa di difficoltà locali.

Non vi era la concezione che le violazioni delle disposizioni tese alla protezione dell'ambiente arrecassero un danno al singolo né tantomeno che quest'ultimo potesse agire nei confronti delle pubbliche istituzioni per il risarcimento di tale danno: si riconosceva la (sola) facoltà alle associazioni o ai gruppi di cittadini di segnalare dette violazioni.

È pur vero che tale nuovo approccio (*"human rights based approach"*) presenta non poche difficoltà operative. Si consideri, per esempio, che nel caso sopra citato della miniera di Turow, la Polonia non ha pagato la sanzione comminata dalla Corte di giustizia - è la prima volta che un Paese membro si rifiuta di pagare un'ammenda - né tantomeno ha chiuso la miniera. Il giorno successivo al deposito delle conclusioni dell'Avvocato Generale secondo il quale la Polonia nel caso in esame ha violato il diritto eurounitario, il giudizio si è estinto a seguito del raggiungimento di un accordo amichevole tra i due Paesi.

Tuttavia, come la Corte EDU ha di recente espressamente affermato, in questo tipo di contenziosi hanno un ruolo chiave i giudici interni che, anche se non possono sostituirsi agli interventi del legislatore nazionale, sono complementari per questo processo democratico, considerato che la democrazia non può essere ridotta alla volontà della maggioranza dell'elettorato, in spregio alle regole dello Stato di diritto<sup>24</sup>.

generazioni presenti e future, considerata altresì la palese insufficienza delle misure a oggi adottate dagli Stati volte a contrastare gli effetti dannosi del cambiamento climatico (Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/31/52 del 1° febbraio 2016, par. 23, 76).

24 Cfr Corte EDU, Verein Klimaseniorinnen Schweiz + altri c. Svizzera, sentenza del 9.4.2024, punti 412 ss.

## **Sezione II**

**Il fenomeno del caporalato in agricoltura e l'attività ispettiva.  
La partecipazione dell'Istituto nei processi penali.  
Novità normative e ricadute sull'attività dell'Inail**



## INTRODUZIONE

A CURA DI L. LEMBO' E G. DE LUCA\*\*

\* AVVOCATA INAIL - AVVOCATURA REGIONALE CAMPANIA

\*\* AVVOCATO INAIL - AVVOCATURA REGIONALE LOMBARDIA

L'argomento del primo *panel*, che da sempre coinvolge gli avvocati Inail, è la partecipazione dell'Inail ai processi penali.

Pur consapevoli dell'appesantimento del processo penale per la partecipazione di un'ulteriore parte - la parte civile Inail -, sarà analizzato lo scenario dell'azione civile nel processo penale da una duplice angolazione, la prima di diritto sostanziale, la seconda di diritto processuale.

Per gli interventi che seguono, di grande interesse pragmatico per noi avvocati Inail, va tributato un ringraziamento ai prestigiosissimi relatori che, oltre ad aver accettato con entusiasmo l'invito al nostro Seminario, con la loro esperienza e le loro competenze hanno reso intenso il programma e ci hanno dato, attraverso il confronto e la discussione, la possibilità di un arricchimento e una crescita professionale.

L'avv. Rossella Del Sarto, avvocata dell'Avvocatura regionale Campania Inail, autrice di pubblicazioni e note a sentenza in materia processuale civilistica e in materia di prestazioni Inail, ci illustrerà un tema di diritto sostanziale: "*La partecipazione dell'Inail nei processi penali per responsabilità del datore di lavoro nella causazione di malattie professionali: nuove prospettive a seguito della sentenza Cozzini della Cassazione Penale*". Alla luce di recenti scoperte della scienza medico-legale che hanno condizionato la giurisprudenza penale, si propone l'adozione alla materia Inail di un orientamento penale sorto con la sentenza c.d. Cozzini e consolidatosi nel tempo, che risulta essere stato pienamente mutuato dalla Cassazione Sezione Lavoro. In questo contesto, alla luce di questa recente giurisprudenza, la partecipazione dell'Inail a processi penali vertenti sull'accertamento della responsabilità datoriale acquista una nuova valenza perché l'Istituto può offrire un contributo tecnico all'accertamento del nesso di causalità tra la condotta datoriale e l'evento.

Il dott. Gianluca Di Filippo, magistrato del Tribunale di Nocera Inferiore, brillante relatore in numerosi convegni sul danno risarcibile ed estensore di numerose sentenze in tema di rivalsa Inail, affronta invece "*L'azione risarcitoria nel processo penale, con specifico riguardo alla costituzione di parte civile degli enti. Rapporti con il processo civile. Coordinate esegetiche*".

Preso atto della sempre più pressante esigenza - specie nell'ambito di vicende che destano l'interesse dell'opinione pubblica, tra le quali devono essere *sine dubio*

annoverati gli infortuni sul luogo di lavoro, viepiù se di significativa gravità - di coordinare pretese punitive e risarcitorie, l'indagine del dott. Di Filippo è preordinata a scandagliare, anche alla luce dei più recenti interventi del legislatore, i rapporti tra l'azione civile e il giudizio penale, nonché quelli tra quest'ultimo e il giudizio civile.

Passate sinteticamente in rassegna le principali tappe dell'evoluzione normativa in materia di esercizio dell'azione civile in sede penale, il dott. Di Filippo si sofferma *funditus* sul vigente quando normativo e, segnatamente, da un lato, sui rapporti tra il giudizio penale in seno al quale è stata promossa l'azione risarcitoria e quello civile introdotto da colui che assuma di esser stato danneggiato dal fatto oggetto di accertamento in sede penale; dall'altro, sulla costituzione di parte civile degli enti. All'esito dell'indagine, la riflessione si appunta sull'opportunità di preferire per l'esercizio dell'azione risarcitoria la sede penale o quella civile, tenendo conto di alcuni degli elementi differenziali - tanto sotto il profilo strutturale quanto sotto quello teleologico - fra i due procedimenti rilevanti ai fini dello scrutinio della pretesa risarcitoria.

Fra i due procedimenti, penale e civile, rilevanti ai fini dello scrutinio della pretesa risarcitoria, la facoltà riconosciuta all'Inail di agire in regresso nel processo penale, attraverso la costituzione di parte civile, si conferma un'opportunità perché svolta nell'imminenza del fatto reato e con esclusione della necessità di ricercare le prove del fatto, se non *ad adiuvandum* dell'attività del p.m.

Il dott. G. Patania, Direttore della Direzione interregionale del lavoro Sud - Ispettorato Nazionale Lavoro, tratterà la sua relazione dal titolo inequivocabile: "*Contrasto allo sfruttamento lavorativo: il delitto di caporalato e gli sviluppi applicativi della fattispecie*".

L'intervento del dott. Patania è volto a illustrare gli elementi costitutivi del reato di caporalato previsto dall'art. 603 Codice penale con particolare riguardo allo sfruttamento della manodopera, specie per i lavoratori stranieri quali vittime di intermediazione illecita sino al c.d. caporalato dei "colletti bianchi".

Con l'espressione "caporalato" certamente si intende l'intermediazione illegale e lo sfruttamento lavorativo, prevalentemente in agricoltura. Questo allarmante e per certi versi molto complesso fenomeno - alimentato negli ultimi anni dal costante e crescente flusso migratorio, fonte di manodopera a basso o bassissimo costo - coinvolge centinaia di migliaia di lavoratori, sia italiani che stranieri, ed è diffuso in tutte le aree del Paese e in settori dell'agricoltura molto diversi dal punto di vista della redditività. L'accresciuta mole di controlli specie sulle imprese agricole da parte delle Direzioni territoriali del lavoro ha permesso la riscrittura del reato di caporalato descritto dal dott. Patania (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), che introduce la sanzionabilità anche del datore di lavoro, l'applicazione di un'attenuante in caso di collaborazione con le autorità, l'arresto obbligatorio in flagranza di reato, il rafforzamento dell'istituto della confisca, l'adozione di misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è commesso il reato,

l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il reato di caporalato, e l'estensione alle vittime del caporalato delle provvidenze del Fondo antitratta. Il dott. Agatino Cariola, Responsabile della Direzione centrale rapporto assicurativo dell'Inail, affronta invece il tema del caporalato prendendo a esempio anche lo sfruttamento dei *rider*, per sgombrare il campo da equivoci volti a pensare che il caporalato e lo sfruttamento lavorativo riguardino solo il settore agricolo o altri settori, come quello dei trasporti, delle costruzioni, della logistica e dei servizi di cura. I recenti provvedimenti giudiziari sull'intermediazione illecita in danno dei *rider* del *food delivery* hanno svelato l'esistenza di pratiche di sfruttamento lavorativo anche nell'ambito della *gig economy*. È stato cioè dimostrato come dietro ai servizi forniti tramite piattaforma digitale possano celarsi penetranti ingerenze e abusi nell'organizzazione e nella gestione dell'attività lavorativa dei *rider*, i quali, ingaggiati con contratti di lavoro autonomo occasionale, sono obbligati a pesanti turni di lavoro, con i conseguenti rischi per la loro integrità psico-fisica. Il Dr. Cariola, dunque, pone l'attenzione sul “*caporalato digitale*”, con caporali e datori di lavoro che sono delle vere e proprie *app*, dove la selezione del lavoratore viene fatta da algoritmi e con le quali il lavoratore non ha modo di interraccalarsi per vedere riconosciuti i propri diritti, tenendo presente che i *rider* vittime di caporalato e sfruttamento sono in gran parte stranieri, richiedenti protezione internazionale e residenti in centri di accoglienza, dunque soggetti particolarmente fragili, vulnerabili e più facilmente ricattabili per ragioni legate alla regolarità del loro soggiorno nel territorio dello Stato.

Il dott. Cariola evidenzia il fatto che la nuova forma di “*caporalato digitale*” è in sostanza l'illecita cessione di account. Il ciclofattorino, non potendo lavorare per un certo periodo (per infortunio, malattia, rientro in patria o altro), ma non volendo essere *sloggato* o penalizzato, presta volontariamente il proprio account senza pretendere alcun beneficio economico, ma per il solo fine di mantenere in essere il rapporto con la piattaforma. Con la pandemia si è registrata però una crescita esponenziale dell'utilizzo dei servizi di *delivery* tramite applicazioni telematiche dedicate. Gli account, registrati sulle piattaforme spesso con l'utilizzo di documenti falsi, verrebbero gestiti da un “caporale” e ceduti a un altro rider che materialmente eseguirà la prestazione lavorativa della consegna, previa trattenuta di una quota del guadagno giornaliero operata dallo stesso caporale, con conseguenti ingenti profitti per quest'ultimo.

# LA PARTECIPAZIONE DELL'INAIL NEI PROCESSI PENALI PER RESPONSABILITÀ DEL DATORE DI LAVORO NELLA CAUSAZIONE DI MALATTIE PROFESSIONALI: NUOVE PROSPETTIVE A SEGUITO DELLA SENTENZA COZZINI DELLA CASSAZIONE PENALE

R. DEL SARTO\*

\* AVVOCATA INAIL - AVVOCATURA REGIONALE CAMPANIA

## SOMMARIO

**1.** Il nesso causale tra condotta ed evento nella responsabilità penale e nella responsabilità civile extracontrattuale e nella responsabilità assistenziale Inail. - **2.** Nesso di causalità - nuovo approccio della giurisprudenza della Cassazione penale in ordine al riconoscimento del nesso etiologico tra malattia ed esposizione al rischio professionale: rilevanza del periodo di latenza ai fini del riconoscimento del nesso etiologico nelle malattie professionali non tabellate. - **3.** Effetti dell'adozione dell'orientamento espresso nella sentenza Cozzini nei processi penali derivanti da casi di morti o lesioni causate da malattie professionali: la collaborazione dell'Inail alle indagini svolte dalle Procure della Repubblica. - **4.** Il metodo scientifico adottato dalla sentenza Cozzini. - **5.** Conclusioni.

## Abstract

Un tema centrale e ampiamente dibattuto è quello del nesso causale tra l'adibizione ad agenti nocivi a causa del lavoro e le malattie professionali e del nesso causale tra il decesso di un lavoratore e una malattia professionale.

Nel silenzio - allorché si tratti di malattie c.d. non tabellate - del Testo unico degli infortuni e delle malattie professionali, la Sezione del Lavoro della Cassazione si è trovata ad applicare alla materia dell'Inail gli insegnamenti della dottrina penale e gli orientamenti delle altre Sezioni Civili e Penali che hanno assunto sul tema posizioni difformi.

Il dibattito si sta facendo sempre più acceso soprattutto alla luce di recenti scoperte della scienza medico-legale che hanno condizionato la giurisprudenza penale. Si propone l'adozione alla materia Inail di un orientamento penale che è sorto con la sentenza Cozzini (*infra*) e si è consolidato nel tempo, ma che non risulta essere stato pienamente mutuato dalla Cassazione Sezione Lavoro.

In questo contesto, alla luce di questa recente giurisprudenza, la partecipazione dell'Inail a processi penali vertenti sull'accertamento della responsabilità datoriale

nella causazione di malattie professionali acquista una nuova valenza perché l'Istituto può offrire un contributo tecnico all'accertamento nel nesso di causalità tra la condotta datoriale e l'evento, con notevoli ricadute sotto il profilo della tutela dell'interesse pubblico sotteso alla missione istituzionale dell'ente.

### **1. Il nesso causale tra condotta ed evento nella responsabilità penale e nella responsabilità civile extracontrattuale e nella responsabilità assistenziale Inail**

Al fine di verificare se una malattia sia stata causata o meno dall'attività lavorativa occorre applicare (secondo gli insegnamenti della S.C.) per *analogia legis* le norme di cui agli artt. 40 e 41 c.p., atteso che tali norme sono espressione del generale principio di causalità e atteso che non è rinvenibile nell'ordinamento una diversa normativa speciale applicabile alle malattie professionali. Per verificare se una determinata condotta abbia causato un determinato evento (o nel nostro caso se una determinata lavorazione abbia causato la malattia) occorre siano soddisfatti due requisiti:

- che la condotta sia *condictio sine qua non* dell'evento (o che la lavorazione sia causa *sine qua non* della malattia);
- che l'evento (la malattia) sia stato probabilmente causato dalla condotta (dall'attività lavorativa) sulla base di un giudizio prognostico di alta probabilità basato sulle *leges artis* di volta in volta applicabili (nel caso di specie della scienza medico-legale).

Occorre perciò riferirsi al sapere scientifico che è il solo in grado di spiegare perché l'evento lesivo si è verificato e quindi di far capire se la condotta dell'uomo (nel caso del reato) e l'attività lavorativa (nel caso della malattia) è una condizione necessaria. In giurisprudenza è fondamentale il precedente delle Sezioni Unite (Cass., Sez. Un. 10 luglio 2002, n. 30328, Franzese) secondo il quale: *"Il nesso causale può essere ravvisato quando, alla stregua del giudizio controfattuale condotto sulla base di una generalizzata regola di esperienza o di una legge scientifica - universale o statistica -, si accerti che, ipotizzandosi come realizzata (...) la condotta doverosa impeditiva dell'evento "hic et nunc", questo non si sarebbe verificato, ovvero si sarebbe verificato ma in epoca significativamente posteriore o con minore intensità lesiva"*. Il modello della sussunzione alle leggi scientifiche è, pertanto, il modello applicato dalla dottrina (*in primis* F. Stella, *Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale: il nesso di condizionamento fra azione ed evento*; Milano, 1975) e giurisprudenza maggioritarie. Nel caso di malattie professionali la migliore scienza ed esperienza da applicare è quella medico-legale.

In tema di nesso etiologico tra condotta ed evento è fondamentale la sentenza delle SS.UU. della Cassazione dell'11 gennaio 2008, n. 581 (Rv 600908) che

opera un distinguo di fondo: “*nella responsabilità penale il rapporto eziologico ha sempre come punto di riferimento iniziale la condotta dell’agente mentre nella responsabilità civile extracontrattuale il punto di partenza del segmento causale rilevante può essere anche altro*” (*passim*).

Secondo le Sezioni Unite, mentre nella responsabilità penale il nesso causale trova esclusivo fondamento nei principi enunciati negli artt. 40 e 41 c.p., nel giudizio civile di responsabilità extracontrattuale tali norme non esauriscono l’iter argomentativo e logico giuridico che deve compiere il giudice nell’accertamento dell’imputabilità del danno.

Prosegue la S.C. nel fondamentale *decisum*: “*Essendo questi i principi che regolano il procedimento logico-giuridico ai fini della ricostruzione del nesso causale, ciò che muta sostanzialmente tra il processo penale e quello civile è la regola probatoria, in quanto nel primo vige la regola della prova “oltre il ragionevole dubbio”*” (cfr Cass. Pen. S.U. 11 settembre 2002, n. 30328, Franzese), mentre nel secondo vige la regola della preponderanza dell’evidenza o “*del più probabile che non*”, stante la diversità dei valori in gioco nel processo penale tra accusa e difesa, e l’equivalenza di quelli in gioco nel processo civile tra le due parti contendenti, come rilevato da attenta dottrina che ha esaminato l’identità di tali standard delle prove in tutti gli ordinamenti occidentali, con la predetta differenza tra processo civile e penale (in questo senso vedasi: la recentissima Cass. 16.10.2007, n. 21619; Cass. 18.4.2007, n. 9238; Cass. 5.9.2006, n. 19047; Cass. 4.3.2004, n. 4400; Cass. 21.1.2000 n. 632). Anche la Corte di Giustizia CE è indirizzata ad accettare che la causalità non possa che poggiarsi su logiche di tipo probabilistico (CGCE, 13/07/2006, n. 295, ha ritenuto sussistere la violazione delle norme sulla concorrenza in danno del consumatore se “*appaia sufficientemente probabile*” che l’intesa tra compagnie assicurative possa avere un’influenza sulla vendita delle polizze della detta assicurazione; Corte giustizia CE, 15/02/2005, n. 12, sempre in tema di tutela della concorrenza, ha ritenuto che “*occorre postulare le varie concatenazioni causa-effetto, al fine di accogliere quelle maggiormente probabili*”) (*passim*).

Va ulteriormente precisato che nella materia Inail si assiste a una spaccatura in ordine al giudizio probabilistico nel nesso di causalità all’interno delle Corti di merito: da un lato viene adottato il criterio del giudizio prognostico di elevata probabilità (Cass. sez. Lav. 5/9/2016 n.17587; Corte di cassazione, sez. Lav., del 28.03.2017, n. 7922, Corte di Appello di Napoli sez. Lavoro, est. De Franco dell’8-7-2024 n. 1515 riforma Tribunale di Napoli del 10/12/2019 n.8297), dall’altro lato viene adottato il criterio del più probabile che non o probabilità relativa (Tribunale di Napoli Est. M. R. Lombardi 10/04/2024 n. 2664 che ha fatto proprie le argomentazioni di Corte di cassazione sez. III, 2/2/2022 n.25884 est. Pellecchia; Corte di cassazione sez. III, ord. del 6/7/2021 n. 19033 Rv.661748-01).

Il criterio della probabilità prevalente (o della prevalenza relativa) “*implica che, rispetto a ogni enunciato fattuale, venga considerata l’eventualità che esso possa essere vero o falso, e che, accertatane la consistenza indiziaria, l’ipotesi positiva venga scelta*

*come alternativa razionale quando è logicamente più probabile di altre ipotesi, in particolare di quella/e contraria/e, per essere viceversa scartata quando gli elementi di fatto disponibili le attribuiscano una grado di conferma “debole”, tale, cioè, da farla ritenere scarsamente credibile rispetto alle altre. In altri termini, il giudice deve scegliere l’ipotesi fattuale (essendo la valutazione del nesso di causalità un giudizio di fatto di tipo relazionale) ritenendo “vero” l’enunciato che abbia ricevuto il grado di maggiore conferma relativa sulla base dei fatti indiziari disponibili, rispetto a ogni altro enunciato, senza che rilevi il numero degli elementi di conferma dell’ipotesi prescelta, e senza che rilevi il numero delle possibili ipotesi alternative concretamente identificabili, attesa l’impredicibilità di un’aritmetica dei valori probatori” (Cass. n. 25884/2022 cit.).*

## **2. Nesso di causalità - nuovo approccio della giurisprudenza della Cassazione penale in ordine al riconoscimento del nesso etiologico tra malattia ed esposizione al rischio professionale: rilevanza del periodo di latenza ai fini del riconoscimento del nesso etiologico nelle malattie professionali non tabellate**

La Cassazione Penale ha adottato un orientamento in materia di nesso di causalità tra malattia e rischio lavorativo che ha accolto il criterio Daubert sulla prova scientifica. Tale nuovo orientamento è sorto in quanto si è reso necessario individuare i soggetti (datori di lavoro) sui quali grava l’obbligo di adottare le misure idonee a evitare la malattia e quindi l’obbligo di condotta il cui mancato rispetto è sanzionato penalmente (Cass., Sez. IV, 17 settembre 2010, (dep. 13.12.2010) n. 43786, *Cozzini contra*: Cass., Sez. I, 29 luglio 2008 (21 maggio 2008), n. 31456).

Il nuovo orientamento è stato adottato dalla Cassazione Penale nei giudizi che vedono coinvolto il datore di lavoro che non ha adottato le misure idonee a contrastare o evitare il rischio lavorativo così causando la morte o la malattia del lavoratore. Nel caso di decessi o lesioni causate da malattie professionali si è imposta l’esigenza di individuare il soggetto garante responsabile, atteso che la malattia professionale è connotata da causa lenta e risulta essere, quindi, complesso l’accertamento del momento in cui inizia a verificarsi la sequenza causale esposizione a rischio lavorativo - inizio del processo morbigeno-evento (decesso o malattia).

La Cassazione Penale ha, pertanto, affiancato al giudizio prognostico di regolarità causale (che già era consolidato) anche un giudizio vertente sull’individuazione del momento di inizio del processo morbigeno o carcino-genetico.

La Cassazione Penale adotta quindi un giudizio bifasico: *“Ai fini, infatti, della imputazione eziologica dell’evento non si utilizza più la c.d. teoria dell’aumento del rischio - in forza della quale è sufficiente la mera idoneità della condotta, attiva o omissione, per la prova della causalità - bensì un giudizio bifasico che consente di comprovare quella idoneità, astratta e generale, alla luce di tutte le circostanze del caso concreto”*. La giurisprudenza richiamata è stata adottata dalla Cassazione Penale in un caso di mesotelioma pleurico, ma si presta a essere adottata in tutte i processi penali

ove rileva l'accertamento in ordine a malattie professionali, con particolare riguardo per i tumori. L'orientamento citato, caratterizzato dall'accoglimento di teorie e metodologie di grande rigore scientifico, si presta per essere accolta, con opportuni adattamenti, dalla Cassazione Lavoro, relativamente alla tutela Inail delle malattie professionali.

A tale ultimo riguardo, ricordiamo come il mesotelioma pleurico sia - nel sistema Inail - una malattia tabellata, a differenza del tumore alla colecisti o all'utero, e ne consegue che, in base al ragionamento *a maiori ad minus*, l'orientamento citato vale anche nel caso di malattia professionale di origine meno probabile rispetto al mesotelioma pleurico.

Nella sua articolata parte motiva la sentenza citata così statuisce: “*l'affermazione del rapporto di causalità tra le violazioni delle norme antinfortunistiche ascrivibili ai datori di lavoro e l'evento-morte (dovuta a mesotelioma pleurico) di un lavoratore reiteratamente esposto, nel corso della sua esperienza lavorativa, all'amiante, sostanza oggettivamente nociva, è condizionata all'accertamento: (a) se presso la comunità scientifica sia sufficientemente radicata, su solide e obiettive basi, una legge scientifica in ordine all'effetto acceleratore della protrazione dell'esposizione dopo l'iniziazione del processo carcino-genetico; (b) in caso affermativo, se si sia in presenza di una legge universale o solo probabilistica in senso statistico; (c) nel caso in cui la generalizzazione esplicativa sia solo probabilistica, se l'effetto acceleratore si sia determinato nel caso concreto, alla luce di definite e significative acquisizioni fattuali; (d) infine, per ciò che attiene alle condotte anteriori all'iniziazione e che hanno avuto durata inferiore all'arco di tempo compreso tra inizio dell'attività dannosa e l'iniziazione della stessa, se, alla luce del sapere scientifico, possa essere dimostrata una sicura relazione condizionalistica rapportata all'innesto del processo carcino-genetico*”.

In base al giudizio bifasico assume rilevanza stabilire quale sia il periodo di latenza della malattia ovvero il periodo successivo al c.d. *failure time* (ove per *failure time* si intende il momento in cui si innesta il processo carcino-genetico).

Tale periodo di latenza è però significativo nel caso di malattie non tabellate anche ai fini dell'ammissione o esclusione del nesso di causalità.

I principi accolti dalla sentenza sono stati confermati da ulteriori *decisa* della Cassazione Penale, cosicché essa si configura come un pilastro della giurisprudenza penale in materia della problematica della prova scientifica (Cass., Sez. IV, 29 gennaio 2013, - 9 aprile 2013, n. 16237 *Cantore*, Cass., SS.UU., 21 dicembre 2017 - 22 febbraio 2018, n. 8770 *Mariotti*, in CED, 272174).

La peculiarità della sentenza Cozzini si coglie, in questa sede, nelle enunciazioni relative al nesso causale nelle malattie professionali e nel fatto che, concernendo un caso di decesso per mesotelioma pleurico, si presta - per il rigore delle sue argomentazioni - a essere applicata anche dalla Cassazione del Lavoro alla materia Inail. Non è casuale il fatto che in un altro fondamentale *decisum* la Corte di cassazione ha annullato le condanne nel processo Montefibre *bis* in materia di morti da amianto (Cass., Sez. IV, 3 novembre 2016, 7 dicembre 2017 n. 55055 *Bordogna*, in CED, 70385, in Dir. Pen. Cont., 31 maggio 2017, con nota di S. Zirulia,

Amianto: *La Cassazione annulla le condanne nel processo Montefibre-bis, sulla scia del precedente Cozzini*; si veda anche Cass., Sez. IV, 16 aprile 2018, Cirocco, in Dir. Pen. Cont., 9 luglio 2018, con nota di S. Zirulia, *La sentenza della Cassazione sulle malattie professionali presso il petrolchimico di Mantova*.

### **3. Effetti dell'adozione dell'orientamento espresso nella sentenza Cozzini nei processi penali derivanti da casi di morti o lesioni causate da malattie professionali: la collaborazione dell'Inail alle indagini svolte dalle Procure della Repubblica**

L'orientamento della Cassazione Penale rappresentato dalla sentenza Cozzini è estremamente utile nei casi di processi per morti o lesioni causate da malattie professionali, in quanto permette di individuare il soggetto che si trova in posizione di garanzia nelle malattie professionali in cui la migliore scienza ed esperienza medica nel momento del cd. *failure time* ovvero l'inizio del processo carcino-genetico e/o morbigeno.

Non per tutte le malattie professionali è possibile individuare questo momento con ragionevole certezza in quanto, in base alle conoscenze attuali, tale momento è individuabile soprattutto per alcune tipologie di tumore. Per esempio, in un tumore amianto correlato se si accertasse che il rischio lavorativo sia terminato precedentemente al verificarsi del cd. *failure time*, andrebbe esclusa da un lato la responsabilità penale del datore di lavoro e dall'altro lato l'origine professionale della malattia.

Altra fondamentale implicazione dell'applicazione di tale orientamento si coglie nelle ipotesi, molto frequenti, di successione nel tempo di vari datori di lavoro: l'individuazione del *failure time* in un ristretto ambito temporale permette di individuare il datore di lavoro cui è imputabile la condotta lesiva.

Per vero, la Cassazione del Lavoro (*ex pluribus*, sent. Cass. Lav. 05.09.2016 n. 17587) ha sempre adottato il criterio di compatibilità temporale, al fine di verificare la sussistenza del nesso causale; tuttavia, il criterio adottato nella sentenza Cozzini risulta essere più evoluto in quanto (facendo propri gli sviluppi diagnostici della medicina) permette di verificare la sussistenza in concreto del fattore di rischio e non una semplice compatibilità tra esposizione a rischio nel tempo e nesso causale. Tale orientamento della Cassazione Penale potrebbe pertanto essere efficacemente adottato per tutti quelle malattie professionali (in particolar modo alcuni tipi di tumore), per le quali la scienza medico-legale consente di individuare il cd. *failure time*. L'individuazione del datore di lavoro responsabile penalmente permette inoltre all'Inail sia di costituirsì parte civile nel processo penale sia di azionare l'azione di regresso ai sensi dell'art. 10 d.p.r 1124/1965 nell'ipotesi in cui ritenesse non opportuna la costituzione di parte civile.

#### **4. Il metodo scientifico adottato dalla sentenza Cozzini**

I principi fondamentali enunciati da tale fondamentale *decisum* coinvolgono il metodo scientifico che il giudice deve applicare con l'ausilio del perito al fine di verificare il nesso di causalità. In particolare, dovrà essere accertato:

1. se presso la comunità scientifica sia sufficientemente radicata, su solide ed obiettive basi, una legge scientifica in ordine all'effetto di una determinata azione nel determinare lesioni personali o morte di un soggetto;
2. nell'affermativa, occorrerà determinare se si sia in presenza di legge universale o solo probabilistica in senso statistico;
3. nel caso in cui la generalizzazione esplicativa sia solo probabilistica, occorrerà chiarire se l'effetto causale si sia determinato nel caso concreto, alla luce di definite e significative acquisizioni fattuali.

Questo comporta che l'accertamento tecnico sul quale si deve fondare il ragionamento tecnico giuridico del giudice deve:

1. esaminare gli studi in letteratura, verificando altresì l'ampiezza, rigorosità e oggettività della teoria adottata nonché la critica e il grado di sostegno della teoria nella comunità scientifica;
2. accettare le basi fattuali che costituiscono il terreno sul quale ancorare la teoria: le stesse devono essere definite e significative.

Un terreno particolarmente "scivoloso" concerne i tumori, anche con riferimento a discrasie tra la tutela Inail delle malattie professionali e la responsabilità penale del datore di lavoro per lesioni e morti causate da malattie professionali.

Le tabelle Inail, con l'elenco delle malattie professionali, non operano un distinguo tra i vari istotipi di tumori quindi il legislatore fa riferimento generico al tumore al polmone, tumore alla laringe, ecc.

Sotto un profilo medico-legale invece l'istotipo è fondamentale ai fini dell'accertamento del nesso di causa: per esempio, nei tumori alle tonsille, l'istotipo "carcino-ma squamocellulare" è associato, dalla letteratura medica prevalente, all'abuso di fumo attivo e passivo di tabacco, mentre il rarissimo "LEC carcinoma Linfoepiteliale di Regaud" non è associato al fumo bensì all'azione di virus.

Si viene a creare pertanto un conflitto tra il sistema della tutela Inail, ove la mancanza di distinguo tra istotipi nell'ambito delle malattie tabellate impone l'applicazione della presunzione legale d'origine, e il sistema della responsabilità penale, ove l'applicazione del rigore scientifico e della *good science* impone di escludere il nesso causale per quegli istotipi di chiara origine non professionale.

In questo contesto la contribuzione dell'Inail alle indagini della Procura della Repubblica apporterebbe competenze tecniche utili al processo, in considerazione

del fatto che l'ente ha una esperienza qualificata in materia di malattie professionali e rischi lavorativi.

Tale esperienza, maturata in conseguenza della *mission* istituzionale affidatagli in via esclusiva dalla legge, proteggerebbe il processo dall'ingresso di prove non scientifiche ma “*spacciate come tali ovvero quelle prove che vengono definite in dottrina come junk science*” (P.P. Rivello, *La necessità di evitare l'ingresso della junk science nelle aule giudiziarie: un ripensamento circa alcune ricorrenti affermazioni*, in Dir. Pen. Cont., 2017, 11, 26; C. Conti “*Scienza controversa e processo penale: discorso sul metodo*”, in Dir. Penale e Processo 6/2019 e vedi anche *Quale metodo per l'introduzione della scienza nel processo penale: la sentenza Cozzini* - Società Italiana di Medicina Legale e delle Assicurazioni).

## 5. Conclusioni

Il *decisum* rappresentato dalla sentenza Cozzini della Cassazione Penale si presta a essere accolto anche dalla giurisprudenza giuslavoristica e costituisce un'evoluzione giurisprudenziale sia nell'ambito del tipo di giudizio prognostico nel nesso causale, sia nell'individuazione dell'elemento temporale, che costituisce uno degli elementi da esaminare al fine del riconoscimento del nesso causale tra rischio lavorativo e malattia.

Il criterio cronologico rileverebbe non solo sotto un profilo quantitativo temporale, al fine di verificare la mera compatibilità del rischio lavorativo nella causazione della malattia (come già accade secondo l'orientamento della Cassazione del Lavoro) bensì assurgerebbe criterio qualitativo consentendo l'individuazione in concreto del rischio (professionale o comune) che ha determinato la malattia e conseguentemente del soggetto responsabile sotto un profilo civilistico e penalistico per la mancata adozione delle misure di eliminazione, riduzione o contrasto del rischio stesso.

L'Inail, grazie all'esperienza e alla competenza specialistica maturata, soprattutto sotto un profilo medico-legale, sarebbe chiamato a collaborare con le Procure della Repubblica anche con forme di collaborazione istituzionalizzate da previsioni legislative *ad hoc* nelle indagini relative alle morti o lesioni causate da malattie professionali.

Questa collaborazione - cui verrebbe chiamata in particolare la Sovrintendenza Medica dell'Inail - potrebbe trovare una propria collocazione istituzionale, collocazione che andrebbe ad aggiungersi a quella generale prevista dal codice di procedura penale.

# CONTRASTO ALLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO: IL DELITTO DI CAPORALATO E GLI SVILUPPI APPLICATIVI DELLA FATTISPECIE

G. PATANIA<sup>\*-1</sup>

\* DIRETTORE DELLA DIREZIONE INTERREGIONALE DEL LAVORO SUD - ISPETTORATO NAZIONALE LAVORO

## SOMMARIO

**1.** Iniziale vuoto di tutela e prima formulazione della fattispecie. - **2.** La nuova formulazione della fattispecie. - **3.** Lo sfruttamento lavorativo.

### Abstract

Il presente contributo esamina il delitto previsto dall'art. 603-bis c.p., rubricato «Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro». Nello specifico, premessi cenni sui limiti applicativi a cui dava luogo la sua originaria formulazione, se ne analizza la formulazione attuale come riscritta dalla l. n. 199/2016. La disamina ha particolare riguardo a due degli elementi costitutivi del reato: l'approfittamento dello stato di bisogno dei lavoratori e lo sfruttamento lavorativo. Quanto al primo, se ne propone una descrizione secondo il punto di vista della giurisprudenza di legittimità. Quanto al secondo, invece, ci si sofferma sugli indici sintomatici della sua presenza e, in particolare, su quello relativo alla *“sistematica retribuzione dei lavoratori in modo paleamente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato”*.

### 1. Iniziale vuoto di tutela e prima formulazione della fattispecie

Il legislatore, già nel 2011, inserì nel Codice penale il delitto di cui all'art. 603-bis per colmare lo specifico vuoto di tutela derivante dall'impossibilità di applicare a determinate condotte di sfruttamento dei lavoratori, per un verso, la grave fattispecie incriminatrice della riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani *ex art. 600 c.p.* e, per altro verso, i tenui reati contravvenzionali previsti dalla legge delega “Biagi”, attuata con l'emanazione del d.lgs. 276/03. L'art. 603-bis, nella sua originaria formulazione, puniva chiunque svolgesse *“un'attività organizzata di intermediazione, reclutandone manodopera o organizzandone l'attività lavorativa”*.

---

<sup>1</sup> Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione pubblica di appartenenza.

*tiva caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori".* La Suprema Corte (*Cass. Pen. Sez. V, n. 6788 del 23/11/2016*) specificò come l'attività organizzata di intermediazione, da intendersi quale co-elemento della fattispecie, non richiedesse necessariamente una forma associativa bensì la semplice non occasionalità del comportamento illecito e la sua strutturazione attraverso l'impiego di mezzi. Inoltre, veniva prevista, quale condotta tipica, esclusivamente quella di intermediazione, essendo considerata penalmente rilevante solo una specie ristretta di sfruttamento, ovvero quello violento. Tutti questi limiti applicativi rendevano particolarmente difficile, da parte del pubblico ministero, l'assolvimento dell'onere probatorio circa la effettiva responsabilità penale dell'imputato, con inevitabili implicazioni anche in ordine alla fase di gravame, al punto da rendere scarsamente e difficilmente applicabile l'ipotesi delittuosa in esame.

## **2. La nuova formulazione della fattispecie**

Nel 2016 il legislatore intervenne con un alleggerimento sostanziale dei requisiti della condotta tipica del reato. La riformulazione del citato art. 603-*bis*, infatti, prevede (e tuttora prevede) due distinte fattispecie penali incriminatrici:

- quella della intermediazione illecita, posta in essere da chiunque recluti manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento e approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;
- quella dello sfruttamento lavorativo, tramite la quale si punisce chiunque utilizzi, assuma o impieghi manodopera, anche mediante la citata attività di intermediazione, sottponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno.

Le due fattispecie di reato, per come evincibile dalla formulazione testuale della norma, sono autonome e distinte, ma non prevedono il "concorso necessario" tra le due figure soggettive dell'intermediario e dell'utilizzatore. Elementi costitutivi di entrambe sono, dunque, lo sfruttamento lavorativo (individuabile attraverso l'ausilio di alcuni indici) e l'approfittamento dello "stato di bisogno". Invero la giurisprudenza di legittimità, seppur con riferimento ad altra ipotesi di reato (in particolare al delitto di usura di cui all'art. 644 c.p.), aveva già approfondito le caratteristiche dello stato di bisogno oltre che la nozione di approfittamento. Si tratta della "strumentalizzazione a proprio favore della situazione di debolezza della vittima del reato", per la cui configurabilità è sufficiente la consapevolezza che una parte abbia circa uno squilibrio tra le prestazioni contrattuali (cfr *Cass. sentenza n. 1651/2015*). Lo stato di bisogno della persona offesa non può essere ricondotto a una situazione di insoddisfazione e frustrazione derivante dall'impossibilità o dalla difficoltà economica di realizzare qualsivoglia esigenza avvertita come urgente, ma deve

essere riconosciuto soltanto quando la persona offesa, pur senza versare in stato di assoluta indigenza, si trovi in una condizione anche provvisoria di effettiva mancanza di mezzi idonei a sopperire a esigenze definibili come primarie, cioè relative a beni comunemente considerati come essenziali per chiunque (*Cass. Pen. n. 4627/2000*). È necessaria altresì la sussistenza di “una condizione psicologica in cui la persona offesa si trova e per la quale non ha libertà di scelta piena” (*Cass. Pen., sent. n. 2085/1993*). Essa non si identifica puramente e semplicemente nel bisogno di lavorare, ma presuppone “uno stato di necessità tendenzialmente irreversibile che, pur non annientando in modo assoluto qualsiasi libertà di scelta, comporta un impellente assillo tale da compromettere fortemente la libertà contrattuale della persona” (*Cass. Pen. sent. n. 10795/2016*).

Sotto il profilo strutturale si tratta, comunque, di un reato di azione (richiedendo una condotta attiva da parte dell’intermediario o dell’utilizzatore) e di un reato a struttura unitaria (non commettendosi tante violazioni quanti sono i lavoratori interessati). Non ci si trova, poi, di fronte a un reato di danno, bensì a un reato di pericolo (non è necessario provare la sussistenza di uno specifico danno ai lavoratori reclutati) oltre che a un reato istantaneo con effetti permanenti (cfr Cass. Pen., Sez. IV, 24 giugno 2022, n. 24388). A parere di chi scrive, la fattispecie richiede, ai fini rappresentativi dell’agente, il dolo specifico, essendo necessaria, per commettere l’illecito, anche la finalità di approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore. Soggetto passivo del reato non è poi necessariamente il lavoratore subordinato (benché si tratti dell’ipotesi paradigmatica), essendo astrattamente e concretamente ipotizzabile anche lo sfruttamento di lavoratori non subordinati. La reazione punitiva dell’ordinamento è comunque severa, essendo prevista una pena di tipo detentivo, congiuntamente a una pena pecuniaria per ciascun lavoratore reclutato.

### **3. Lo sfruttamento lavorativo**

Il Codice penale, come novellato dalla l. 199/2016 con riferimento all’art. 603-bis, non definisce il concetto di sfruttamento ma lo “indicizza”, individuando alcuni elementi dai quali desumere la prova dello sfruttamento. Le condizioni espressamente previste a tale riguardo sono fra loro alternative (non dovendo concorrere l’una con l’altra ai fini probatori) e postulano uno specifico approfondimento degli accertamenti da parte degli organi di vigilanza. Si tratta dei seguenti indici:

- la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque in modo sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- la reiterata violazione della normativa relativa all’orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all’aspettativa obbligatoria, alle ferie;

- la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Tali indici di sfruttamento, come affermato nella relazione di accompagnamento alla legge, non fanno parte del fatto tipico e non possono essere oggetto di presunzioni assolute o relative, ma costituiscono linee guida probatorie utilizzate dal giudice e ancor prima dal pubblico ministero per addivenire alla formazione del quadro accusatorio. La previsione legislativa di specifici indici di sfruttamento, tuttavia, non è da intendersi tassativa in quanto detti indici non individuano un *numerus clausus*. Ne consegue come all'interprete (ivi compreso il giudice) non sia preclusa la individuazione di ulteriori condotte di abuso nei confronti del lavoratore senza che ciò si traduca nella violazione del principio di tassatività della norma penale incriminatrice. Quest'ultima non ne risulterebbe comunque modificata trattandosi, più propriamente, di figure sintomatiche del fatto penalmente tipico, il quale può atteggiarsi anche in maniera diversa, a patto che si verifichi la coartazione allo svolgimento di condizioni di lavoro particolarmente sfavorevoli, imposte al c.d. contraente debole.

La reiterata corresponsione di retribuzione in modo palesemente difforme alla contrattazione nazionale o comunque sproporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato.

Di particolare interesse risulta l'indice relativo alla reiterata corresponsione di retribuzione in modo palesemente difforme alla contrattazione nazionale soprattutto in virtù della norma di chiusura che considera integrato l'indice medesimo anche nei casi in cui, perfino prescindendo da siffatta contrattazione, ci si trovi di fronte a una retribuzione comunque sproporzionata “*alla quantità e qualità del lavoro prestato*”. Tale indice assume particolare rilievo in ragione degli ultimi approdi giurisprudenziali relativamente alla nozione di retribuzione proporzionata di cui all'art. 36 Cost.

#### **4. La recente sentenza della Cassazione in argomento**

Con sentenza n. 32573 del 22/01/24, la IV Sezione Penale della Corte di cassazione ha affermato che: “*ai fini dell'integrazione del delitto di cui all'art. 603 bis c.p. sussiste l'indice di sfruttamento costituito dalla retribuzione palesemente difforme dai contratti collettivi di lavoro o comunque sproporzionata rispetto alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, qualora, tenendo conto delle variabili mansionali, dell'effettiva prestazione patrimoniale comprensiva della paga base e delle eventuali indennità, sviluppato un calcolo per un arco temporale quotidiano, settimanale o mensile considerato dalla contrattazione o dagli usi, l'importo del corrispettivo non assicuri al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera dal bisogno che lo ha costretto ad accettare quelle date condizioni di lavoro*”.

Anzitutto si precisa (in ciò confortati dal dato letterale della norma, la quale fa riferimento ai “*contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale*”) come, per valutare l’inadeguatezza della retribuzione, occorra far riferimento non solo ai contratti nazionali ma anche ai contratti territoriali, onde poter tenere in considerazione i settori di attività (agricoltura ed edilizia) in cui il livello territoriale rileva in maniera maggiore ai fini della fissazione del salario. Nella stessa sentenza si precisa, in ordine ai sindacati rappresentativi menzionati, che : «*mancando un'anagrafe della rappresentatività nel settore privato, il legislatore ha fatto riferimento alle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale per evitare che contratti "pirata", cioè costituiti artatamente per simulare una rappresentanza ed esporre un'apparente bilateralità, potessero arrogarsi con una contrattazione priva di fondamento democratico, il potere di concorrere a delimitare l'area di rilevanza penale, producendo norme contrattuali con una retribuzione indegna, da fare apparire come frutto di relazioni sindacali. La locuzione normativa è in ossequio al principio costituzionale ex art. 39 Cost. e alla rappresentatività sindacale effettiva, non solo maggiormente rappresentativa a livello comparativo; di talché potrebbero essere titolate anche nuove associazioni sindacali purché rappresentino un reale numero di iscritti e vantino la partecipazione alle trattative sindacali per la contrattazione collettiva, con diffusione sul territorio nazionale*». Ai fini della individuazione della maggiore rappresentatività sindacale non vi è, dunque, il riferimento ai contratti “leader” bensì al contratto effettivo e principale, tenuto conto dell’attività effettivamente svolta, applicandosi in caso di attività miste, quale paradigma di riferimento, il contratto che disciplini l’attività prevalente.

La divisata sentenza, inoltre, è di particolare interesse anche in ordine alla valutazione di proporzionalità cui è chiamato l’interprete in sede di verifica circa la sussistenza dell’indice di sfruttamento, in quanto siffatta valutazione “*è la concretizzazione diretta del principio costituzionale dell’art. 36 Cost. che pretende una retribuzione idonea ad assicurare un’esistenza libera e dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia. Sicché la proporzione tra l’obbligazione retributiva e la qualità e quantità del lavoro prestato, quale limite costituzionale volto a garantire equità e dignità deve essere mantenuta anche quale metro della difformità e deve prevalere “comunque” anche su una contrattazione collettiva che ipoteticamente non l’abbia rispettata. L’autonomia delle parti sociali non può infatti derogare al principio della retribuzione quale soglia minima di dignità umana e sociale, personale e familiare, espressione degli artt. 2, 3, 4, 36 e 41 Cost.*”. Inoltre, nella stessa pronunzia ben si delineano i tratti della sproporzione tra retribuzione e lavoro prestato, la quale, come già precisato, ricorre ogniqualvolta, alla luce di tutte le variabili sopra analizzate dalla Suprema Corte, possa affermarsi che l’importo del corrispettivo non assicurerrebbe al lavoratore e alla sua famiglia un’esistenza libera. Stante ciò, l’indice di sfruttamento potrebbe riconoscersi sussistente ai fini della rilevanza penale della condotta anche nell’ipotesi di livelli minimi contrattuali formalmente rispettati, ma effettivamente al disotto della soglia minima della retribuzione proporzionata e dignitosa di cui all’art. 36 Cost.

## **Sezione III**

**La sicurezza del lavoro, le responsabilità e la tutela degli infortuni e delle malattie professionali negli scritti in onore di Aldo De Matteis**



## INTRODUZIONE

A CURA DI G. CORSALINI\*

\* AVVOCATO INAIL - AVVOCATURA REGIONALE MARCHE

### PERCHÉ UN VOLUME IN ONORE DI ALDO DE MATTEIS<sup>1</sup>

Aldo De Matteis non ha bisogno di presentazioni.

Noi tutti lo abbiamo conosciuto e stimato come altissimo magistrato e, poi, come formatore e relatore in corsi e convegni. Abbiamo studiato i suoi contributi dottrinali, in particolare il suo fortunato volume edito nel 1996 per i tipi della UTET<sup>2</sup>, riveduto e aggiornato nel corso degli anni e pubblicato ora con la Giuffrè (l'ultima edizione è della scorsa primavera)<sup>3</sup>; un'opera che, come dico sempre, rappresenta ormai la "bibbia" per chi si occupa di infortuni e malattie professionali.

Accennerò brevemente ad alcuni contributi di Aldo De Matteis.

Ricordo innanzi tutto due nozioni proposte fin dalla prima edizione del suo manuale e divenute poi *jus receptum*: quella di occasione di lavoro, come qualsiasi situazione di rischio in cui il lavoratore si venga a trovare in relazione all'oggetto del contratto; e quella di infortunio *in itinere*, come evento da tutelare in ragione della destinazione lavorativa del viaggio in sé stessa (la finalità del percorso rappresenta allora il *quid pluris* per ritenere il rischio generico della strada aggravato da un fattore relativo al lavoro).

Fondamentali sono poi i suoi studi sulle malattie multifattoriali, per le quali ha sostenuto con successo che, se uno dei fattori è tabellato, deve scattare la presunzione di origine professionale.

In Cassazione è stato estensore di sentenze fondamentali per lo sviluppo del sistema di tutela in senso costituzionalmente orientato.

Penso, tra le tante, alla sentenza che ha riconosciuto la protezione Inail ai vigili

---

1 G. CORSALINI, S. GIUBBONI, R. RIVERSO (a cura di), *Tutela degli infortuni e delle malattie professionali. Scritti in onore di Aldo De Matteis*, Milano, 2024.

2 Come ricorda nella recensione dell'ultima edizione Maurizio Cinelli, che era il direttore della collana, il Nostro accolse, senza tante resistenze, la proposta di trattare un argomento che toccava corde profonde del suo animo, "intriso com'è, prima ancora che di aspetti giuridici, di umanissime, sofferte, spesso drammatiche vicende umane", in Lavoro Diritti Europa, n. 4/2024.

3 A. DE MATTEIS, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 2024.

urbani viabilisti (Cass. 20 novembre 2002, n. 16364), decisione che con grande coraggio ha attribuito carattere meramente esemplificativo all'elencazione contenuta nell'art. 1, comma 3, del d.p.r. n. 1124 del 1965 e ha indotto l'Istituto a ricomprendere nella tutela tale categoria di soggetti<sup>4</sup>.

Va poi richiamata la sentenza con cui è stato affermato il principio secondo il quale la prescrizione, di cui all'art. 112 t.u., inizia a decorrere dal momento in cui l'infortunato ha consapevolezza della causa violenta effettiva dell'infortunio (Cass. 20 gennaio 2000, n. 616).

E ancora vanno ricordate le sue decisioni che hanno determinato un orientamento ormai consolidato in tema di manifestazione della malattia professionale e della conseguente prescrizione (es. Cass. 6 novembre 2002, n. 15598).

Contributi, tutti quelli fin qui elencati, che hanno cambiato il volto e le prospettive della tutela degli infortuni e delle malattie professionali.

Il nostro *liber amicorum* vuole essere, allora, un piccolo segno di riconoscenza per il fondamentale apporto di Aldo De Matteis alla giurisprudenza, allo studio del diritto previdenziale e all'Inail (non per nulla i vari autori sono appunto magistrati, studiosi del diritto del lavoro e previdenziale, avvocati e dirigenti Inail, categorie rappresentate anche dai tre curatori dell'opera).

Ma il lavoro vuole essere anche una testimonianza di stima e di affetto nei confronti del Nostro, persona davvero speciale, sempre pronta a instaurare un dialogo vero e proficuo con i propri interlocutori; un magistrato e uno studioso che ha posto la persona al centro dei suoi interessi, del suo lavoro e della sua ricerca. In relazione a tale sensibilità, mi pare quanto mai vero ciò che ha avuto occasione di affermare Roberto Riverso: “*Aldo De Matteis è il testimone più luminoso di come l'interpretazione delle norme non possa essere fine a sé stessa, formalistica e risolversi contro quelle stesse esigenze umane per garantire le quali ogni norma è stata necessariamente pensata*”.

Il sabato è per l'uomo. Come amo ripetere: se ti assicuri di fare la volontà della legge, non è detto che tu stia facendo il bene dell'uomo, ma se cerchi il bene dell'uomo, puoi stare certo che stai rispettando lo spirito della legge.

Questa è la “nobiltà del diritto”<sup>5</sup>.

Proprio dall'attenzione al bene della persona penso nasca la passione che Aldo De Matteis ha sempre dedicato ai suoi impegni e l'entusiasmo giovanile che lo spinge ancora a studiare, scrivere e muoversi in giro per l'Italia per corsi e convegni.

Non è un poi un caso che proprio la prima presentazione del volume avvenga qui, nel Seminario annuale degli avvocati Inail. In effetti, il Nostro ha riservato all'Istituto e anche a noi avvocati un'attenzione speciale.

---

4 Circolare Inail 14 novembre 2005, n. 45.

5 Richiamando il bel titolo del volume di PAOLO GROSSI, *La nobiltà del diritto*, Milano, 2014.

Con grande benevolenza nei nostri confronti, nella prefazione alla seconda edizione del Suo manuale scrive: *“Desidero inviare un pensiero di stima e di affetto agli Avvocati dell’Inail: da opposti banchi, ho avuto la ventura di conoscere persone di grande spessore, profondamente motivate, tecnicamente preparate, pienamente consapevoli dei fini istituzionali, non fiscali, dell’Ente, fonti di interpretazioni e suggerimenti in sede amministrativa coerenti con tali finalità, e pertanto condivisibili e condivise”.*

In queste poche righe, oltre alla dimostrazione di affetto, mi pare importante evidenziare come a noi avvocati dell’Inail venga riconosciuto un ruolo che va oltre la semplice difesa tecnica e che si caratterizza anche per lo studio della nostra materia, per il contributo che diamo all’interpretazione della normativa e per l’attività consulenziale, consapevoli appunto del fine istituzionale dell’Ente, che, come anche io ho tentato di evidenziare, è quello della più ampia tutela del lavoratore<sup>6</sup>.

Nella stessa prefazione si legge poi che *“L’Istituto, da parte sua, è solito recepire prontamente le decisioni della Corte sulle questioni controverse, facendo in tal modo sistema con essa, come dovrebbe essere per tutte le Istituzioni pubbliche, nel rispetto del ruolo di ciascuna”*; vengono con tali parole riconosciute all’Inail una grande apertura e una grande attenzione agli orientamenti giurisprudenziali, così come un ruolo fondamentale nel sistema di sicurezza sociale. All’Istituto, del resto, Aldo De Matteis ha persino dedicato una poesia che si può leggere nella sua preziosa raccolta *“I luoghi e gli affetti”*<sup>7</sup>.

Illustrissimo Presidente e caro Aldo, un ultimo pensiero. Recentemente è stato pubblicato il *liber amicorum* di Maurizio Cinelli, curato da Stefano Giubboni, al quale entrambi abbiamo contribuito. Mi ha commosso il passaggio del Tuo scritto in cui si legge: *“Rimane una differenza tra il mondo dei magistrati e quello dei professori universitari. I magistrati non hanno figli (...) I professori invece (...) hanno figli e nipoti. La loro voce impatta su ragazzi e ragazze che in loro riconoscono il padre e il maestro. Esiste una scuola, di cui il professore è il fondatore, che si perpetuerà nel tempo (...) e potrà dire a buon diritto: non omnia moriatur”*<sup>8</sup>.

In realtà, Tu rappresenti l’emblema di come ricerca, giurisdizione e insegnamento possano essere momenti fortemente correlati, se non inscindibili.

Del resto, ho potuto notare dentro l’Inail, nei giudici del lavoro e negli studiosi della materia che ho incontrato in questi anni, l’ammirazione nei Tuoi confronti e la grande autorevolezza che tutti Ti riconoscono.

Ai Tuoi studi in molti ci siamo ispirati e ci ispiriamo, specialmente per quello che Stefano Giubboni ha individuato come il nocciolo della Tua opera, ossia la costituzionalizzazione del diritto infortunistico.

6 Sia consentito il rinvio a G. CORSALINI, *La centralità del lavoratore nel sistema di tutela Inail*, Milano 2020.

7 V. A. DE MATTEIS, *I luoghi e gli affetti*, Lecce, 2011, 70.

8 V. A. DE MATTEIS, *Contributo per il liber amicorum in onore di Maurizio Cinelli*, in *Lavoro e previdenza. Liber amicorum Maurizio Cinelli*, Torino, 2024, 82.

E questa occasione è l'ulteriore conferma che non puoi avere assolutamente alcun rimpianto, in quanto la Tua dottrina e le Tue proposte sono vive e non andranno perdute; hai una Tua scuola; per quello che hai scritto, per gli insegnamenti che hai elargito con generosità e - direi - soprattutto per quello che hai fatto, sei un grande Maestro. *Non omnia moriatur.*

Grazie di cuore.

# **LA SENTENZA PENALE DI PATTEGGIAMENTO DOPO LA RIFORMA CARTABIA: RIFLESSI SULLA NATURA DEL TERMINE TRIENNALE DI ESTINZIONE DELL'AZIONE DI REGRESSO DELL'INAIL**

L. CRIPPA\*

\* AVVOCATA INAIL - AVVOCATURA GENERALE

## **SOMMARIO**

1. Introduzione. - 2. Funzione giurisdizionale e natura cognitiva della sentenza di patteggimento prima della riforma Cartabia. - 3. La qualificazione del termine triennale di estinzione dell'azione di regresso in caso di sentenza di patteggimento ante Cartabia. - 4. La sentenza penale di patteggimento dopo la riforma Cartabia. - 5. Conclusioni.

### **Abstract**

Con la riforma Cartabia si è proceduto alla riscrittura dell'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p., limitando gli effetti extra penali della sentenza di patteggimento. Con il presente saggio si sono esaminati i riflessi che l'intervento operato dal legislatore sulla sentenza di patteggimento riverbera sull'azione di regresso dell'Inail, approfondendo, in particolare, la questione se la modifica concernente il valore della sentenza di patteggimento, con l'esclusione della sua utilizzabilità ai fini di prova, abbia inciso anche sulla natura del termine triennale di estinzione dell'azione di regresso, qualificato sino a ora quale termine di natura prescrizionale, decorrente dal passaggio in giudicato della sentenza stessa di patteggimento.

### **1. Introduzione**

La presente relazione ha a oggetto un tema riguardante l'azione di regresso esercitabile dall'Inail, la cui sollecitazione è derivata da uno dei numerosi interventi apportati dalla riforma Cartabia al processo penale, in particolare all'istituto della sentenza di patteggimento.

Come noto, infatti, il legislatore delegato, con l'emanazione del d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022, pubblicato in G.u. n. 243 del 17 ottobre 2022 ed entrato in vigore il 30 dicembre 2022, ha modificato, tra l'altro, la disciplina del patteggimento prevista negli artt. 444 e 445 c.p.p., allo scopo di realizzare il compito, demandatogli con la legge delega 27 settembre 2021, n. 134, di incentivare il ricorso a tale rito alternativo, prevedendo, da un lato, con la modifica dell'art. 444, comma 1, c.p.p., un ampliamento dell'oggetto dell'accordo, che ne costituisce

l'essenza e, dall'altro lato, limitando, mediante la riscrittura dell'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p., gli effetti extra penali della sentenza di patteggiamento, sancendone espressamente non soltanto l'inefficacia di giudicato, ma anche l'inutilizzabilità ai fini di prova in ogni procedimento giurisdizionale diverso da quello penale. L'intervento normativo, volto a perseguire una finalità prevalentemente deflattiva e a rendere più attrattivo il ricorso a tale rito alternativo, eliminando, o meglio attenuando, alcuni effetti negativi che ne disincentivavano l'utilizzo, non sembra, tuttavia, aver inciso sulla natura della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, come si evince dal dato testuale dell'ultimo periodo dell'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p., in cui viene mantenuta sostanzialmente inalterata la precedente formulazione che equiparava la sentenza di patteggiamento a una sentenza di condanna. Se, dunque, la modifica concernente il valore della sentenza di patteggiamento, con l'esclusione della sua utilizzabilità ai fini di prova, potrebbe riverberare effetti nei giudizi promossi dall'Inail per l'esercizio dell'azione di rivalsa, rendendo ancor più gravosi per l'Istituto gli oneri di allegazione e prova, l'invariata formulazione della sua equiparazione a una sentenza di condanna induce a escludere che l'intervento riformatore abbia inciso anche sulla natura del termine triennale di estinzione dell'azione di regresso.

La riflessione ha a oggetto proprio la disamina dei riflessi che la modifica approntata dalla riforma Cartabia alla sentenza di patteggiamento ha comportato sulla qualificazione del predetto termine triennale: si tratta, più in particolare, di verificare se, nell'ipotesi in cui il processo penale promosso nei confronti del titolare di una posizione di garanzia si concluda con una sentenza di patteggiamento, il termine triennale di estinzione dell'azione di regresso possa continuare a essere qualificato quale termine di natura prescrizionale, come ritenuto dalla consolidata giurisprudenza di legittimità con orientamento costante, pienamente condivisibile per le argomentazioni poste a fondamento, anche relativamente alla natura e alle modalità dell'accertamento compiuto dal giudice in relazione alla richiesta di applicazione di pena sull'accordo delle parti, o non debba piuttosto ipotizzarsi che esso abbia assunto la natura di termine decadenziale.

La soluzione a tale quesito impone una preliminare disamina delle caratteristiche e della natura della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti *ex art. 444 c.p.p.* nella formulazione antecedente la riforma e dell'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità in ordine alla qualificazione del termine triennale di estinzione dell'azione di regresso in presenza di detta sentenza.

## **2. Funzione giurisdizionale e natura cognitiva della sentenza di patteggiamento prima della riforma Cartabia**

Il procedimento con cui il giudice dispone l'applicazione della pena su richiesta delle parti è disciplinato dall'art. 444, comma 2, c.p.p., il quale prescrive che “*se vi è il consenso anche della parte che non ha formulato la richiesta e non deve essere*

*pronunciata sentenza di proscioglimento a norma dell'articolo 129, il giudice, sulla base degli atti, se ritiene corrette la qualificazione giuridica del fatto, l'applicazione e la comparazione delle circostanze prospettate dalle parti, nonché congrua la pena indicata, ne dispone con sentenza l'applicazione enunciando nel dispositivo che vi è stata la richiesta delle parti (...)".*

L'ambiguità della formulazione adoperata dal legislatore nel disciplinare il rito semplificato ha comportato, per gli interpreti, una difficoltà di ricondurre il rito patteggiato nei modelli del processo di tipo cognitivo, non essendo stato tratteggiato, in termini rigidi e precisi, il rapporto tra la componente negoziale e quella giurisdizionale del patteggiamento: il legislatore, infatti, nell'attribuire al giudice la facoltà di ratificare la proposta di pena indicata dalle parti quale alternativa al proscioglimento ai sensi dell'articolo 129 c.p.p., non prescrive espressamente che l'accertamento della responsabilità costituisca una premessa per l'irrogazione della sanzione.

Proprio la scarsa chiarezza del dato normativo ha comportato il sorgere, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, di interpretazioni assai variegate, caratterizzate dall'assegnare rilievo preminente ora al c.d. profilo negoziale (vale a dire, l'accordo tra le parti) ora al c.d. profilo giurisdizionale (vale a dire, i poteri di verifica dell'accordo a opera del giudice).

Non vi è dubbio che una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 444 c.p.p. conduca a escludere la possibilità di attribuire al giudice penale il potere di erogare la pena a prescindere dall'accertamento del fatto e dalla valutazione di colpevolezza dell'imputato. Il richiamo contenuto nella norma all'art. 129 c.p.p. è la dimostrazione evidente che la volontà del legislatore si è mossa nel senso che qualora dal quadro conoscitivo emerga la prova certa dell'innocenza, l'imputato debba essere prosciolto.

Il fulcro del rito speciale del patteggiamento è, certamente, l'accordo tra le parti principali del processo, imputato e pubblico ministero, accordo che ha per oggetto il *quantum* di pena da applicare: è sufficiente, infatti, il disaccordo di una delle due parti a rendere impraticabile la soluzione patteggiata.

L'accordo, però, risulta essere condizione necessaria, ma non sufficiente, poiché la legge impone al giudice di verificare i presupposti di applicabilità dell'intesa raggiunta. Il giudice deve effettuare una verifica di ammissibilità della richiesta, valutando, innanzitutto, se il reato rientri tra quelli suscettibili di essere definiti con questa procedura speciale, anche con riferimento alle esclusioni oggettive e soggettive dell'art. 444 comma 1-bis c.p.p., e in secondo luogo, appurando la correttezza della qualificazione giuridica prospettata dalle parti e della congruità della pena. Ciò significa che il giudice conserva pur sempre un certo margine di valutazione e di intervento, posto che è chiamato ad accertare che non sussistano elementi atti a giustificare o richiedere una pronuncia di proscioglimento *ex art. 129 c.p.p.*, ossia che sussistano elementi di prova a carico dell'imputato in ordine alla sussistenza del fatto, alla sua responsabilità penale e all'assenza di cause di giustificazione: egli, dunque, ha il potere-dovere di accettare l'assenza delle fatti-

specie che prescrivono l'immediato proscioglimento dell'imputato, di apprezzare la correttezza della qualificazione giuridica del fatto, la sussistenza di circostanze attenuanti e la corretta applicazione dei criteri adoperati nella prospettazione di un giudizio di bilanciamento con le circostanze aggravanti.

Circa la prospettazione del caso, l'art. 444, comma 2, c.p.p. subordina la pronuncia della sentenza che dispone la pena concordata a un controllo di adeguatezza sulla qualificazione giuridica del fatto, nonché a una verifica circa l'applicazione e la comparazione delle circostanze, come prospettate dalle parti.

E tale controllo di adeguatezza in ordine alla qualificazione giuridica del fatto viene effettuato dal giudice penale sulla base degli atti; il giudice, infatti, trae il suo convincimento dalle risultanze degli atti e non già dal modo con cui le parti le hanno valutate, ben potendo, alla luce della disamina di tali risultanze, contestare che la definizione giuridica cui le parti si attengono non sia quella effettivamente rispondente alle risultanze.

E nell'esercitare detto controllo sulla definizione giuridica dei fatti il giudice non valuta soltanto la correttezza di un'operazione logico giuridica, ma deve personalmente convincersi che l'operazione proposta dalle parti trovi conferma nel materiale conoscitivo a lui offerto.

La verifica, dunque, lungi dall'essere un'indagine di mero diritto, indirizzata al solo riscontro fra condotta contestata e *nomen iuris* indicato nel capo di imputazione, impone di accertare prioritariamente se il fatto descritto sia quello che risulta dagli atti investigativi. Se, infatti, il principio di legalità preclude ogni transazione sul fatto, il rischio che il patto sulla pena nasconde in realtà un'intesa anche in fatto o in diritto può essere scongiurato unicamente qualora si autorizzi il giudice a svolgere un doppio controllo, che non sia finalizzato all'apprezzamento della correlazione fra fatto e fattispecie, quanto piuttosto alla preventiva verifica della coincidenza del fatto contestato con il comportamento posto in essere dall'imputato. L'indagine sulla denominazione giuridica non deve essere circoscritta all'esattezza estrinseca della contestazione, ma deve essere sostanziale e specifica, deve cioè tener conto della condotta concretamente contestata realizzata dall'imputato. Quanto, poi, alla responsabilità, la sentenza che applica la pena concordata presuppone l'accertamento negativo da parte del giudice circa la possibilità di pronunciare sentenza di proscioglimento per una delle cause di non punibilità indicate dall'art. 129 c.p.p., la cui declaratoria immediata è obbligatoria in ogni stato e grado del processo.

Se è incontrovertibile che l'accertamento negativo imposto dall'art. 129 c.p.p. non equivalga di per sé a una pronuncia positiva di responsabilità, posto che va “*escluso che la sentenza adottata ai sensi dell'art. 444 del codice di rito possa assumere le caratteristiche proprie di una sentenza di condanna basata sull'accertamento pieno della fondatezza dell'accusa penale*” (Corte cost., 6 giugno 1991 n. 251), tuttavia la sentenza che recepisce la richiesta delle parti in qualche modo necessita di una valutazione in questi termini.

Se l'assenza della prova dell'innocenza non equivale necessariamente all'acquisizione della prova della colpevolezza, è indiscutibile che l'esclusione dell'applicazione dell'art. 129 c.p.p. presupponga un apprezzamento di tutti gli atti del procedimento fino ad allora acquisiti: ciò significa, in altri termini, che l'art. 444 c.p.p. postula che il giudice conosca e valuti i risultati investigativi e che non possa acriticamente recepire le determinazioni assunte dalle parti. Soltanto compiendo un'analisi di tutti gli atti di indagine, infatti, il giudice potrebbe pervenire a una conclusione differente da quella contenuta nell'accordo.

Dunque, proprio dall'espresso richiamo all'art. 129 c.p.p. si può desumere che anche nel rito alternativo è presente un momento accertativo: se il giudice deve esaminare gli atti per decidere se l'imputato debba essere prosciolto, inevitabilmente ha compiuto un giudizio, perché ha attribuito a questi elementi conoscitivi una capacità dimostrativa che può essere neutra o verso l'affermazione della colpevolezza. Se un apprezzamento deve necessariamente esserci e se all'esito dello stesso gli atti appaiono univocamente orientati alla dimostrazione dell'esistenza del fatto e della responsabilità dell'imputato, allora anche l'applicazione della pena sottende un giudizio di condanna.

L'accertamento diretto a escludere che sussistano, acquisiti agli atti, elementi che negano la responsabilità o la punibilità rappresenta il segno di una partecipazione del giudice all'indagine sulla responsabilità: anche la decisione di cui all'art. 444 c.p.p., quando non è decisione di proscioglimento, non può prescindere dalle prove della responsabilità.

La sentenza di patteggiamento, che la giurisprudenza ha definito come sentenza di condanna *sui generis*, accogliendo la richiesta delle parti che concordano circa l'opportunità di definire il processo attraverso un accordo sulla pena, in certo modo presuppone pur sempre l'accertamento della responsabilità, elemento questo che ne giustifica l'equiparazione a una pronuncia di condanna, secondo il disposto dell'art. 445, comma 1- *bis*, ultima parte, c.p.p.

Proprio l'espressa equiparazione tra le due tipologie di sentenze rafforza e serve a chiarire che l'una, pure emessa all'esito di un rito così peculiare, non si differenzia dall'altra, posto che qualunque sia il meccanismo di definizione del procedimento, non è possibile prescindere da un giudizio di condanna; se non c'è condanna non ci può essere pena e non ci può essere condanna se non c'è accertamento di responsabilità.

### **3. La qualificazione del termine triennale di estinzione dell'azione di regresso in caso di sentenza di patteggiamento ante Cartabia**

La qualificazione del termine triennale di estinzione dell'azione di regresso ci impone di tornare indietro nel tempo fino al precedente millennio, prendendo le mosse dal noto arresto delle Sezioni Unite n. 3288 del 1997 e dalla lettura, in chiave dicotomica, che le stesse hanno fornito della norma che disciplina il regime temporale dell'azione di regresso dell'Inail, l'art 112, comma 5, d.p.r. 1124/1965,

interpretata nel senso che essa contempla, nelle sue due parti, due distinte fattispecie, caratterizzate la prima dalla mancanza di un accertamento del fatto-reato da parte del giudice penale e la seconda dall'esistenza di tale accertamento con sentenza penale di condanna, pronunciata nei confronti del datore di lavoro, dei suoi dipendenti o dello stesso infortunato; correlativamente, ad avviso delle Sezioni Unite, l'azione di regresso soggiace nella prima ipotesi (ai sensi della prima parte del comma 5 del menzionato art. 112 d.p.r. 1124/1965) al termine triennale di decadenza che, insuscettibile di interruzione, decorre dalla data di emissione della sentenza penale di non doversi procedere (*id est* dal momento del suo passaggio in giudicato) e nella seconda ipotesi, ai sensi della seconda parte del comma 5 del medesimo art. 112 d.p.r. 1124/1965, al termine triennale di prescrizione, decorrente dal giorno in cui la sentenza penale di condanna è divenuta irrevocabile. In sostanza, in base all'opzione ermeneutica delineata dalle Sezioni Unite, il termine triennale per l'esercizio dell'azione di regresso previsto dall'ultimo comma del menzionato art. 112 ha natura di decadenza nel caso in cui manchi l'accertamento del fatto-reato in sede penale e di prescrizione nell'ipotesi in cui sia intervenuta una sentenza di condanna.

Il principio della duplice natura del termine di estinzione dell'azione di regresso e il criterio di collegamento della decadenza al mancato accertamento della responsabilità penale e della prescrizione all'esistenza di tale accertamento con sentenza penale condanna hanno guidato, per circa un ventennio, la giurisprudenza di legittimità nel dirimere i contrasti sorti nella giurisprudenza di merito, chiamata a individuare la natura del termine triennale di estinzione per tutte quelle fattispecie non espresamente disciplinate dal quinto comma dell'art. 112, comma 5, d.p.r. 1124/1965. E così, nel caso in cui il processo penale si fosse concluso con una sentenza di non doversi procedere per mancanza di querela o per estinzione del reato per prescrizione o con un decreto di archiviazione, il termine triennale di estinzione è stato qualificato, senza tentennamenti, come termine di natura decadenziale, stante l'insussistenza, nelle suddette ipotesi, di alcun accertamento del fatto reato da parte del giudice penale; al contrario, ne è stata affermata la natura prescrizionale in presenza di una sentenza penale di condanna, alla quale, con orientamento costante, è stata equiparata la sentenza di patteggiamento proprio sulla base dell'assunto, come già evidenziato, che essa fosse caratterizzata dalla sussistenza di un accertamento del fatto reato al pari di una sentenza di condanna.

La questione interpretativa del regime temporale dell'azione di regresso nella specifica ipotesi di una sentenza di patteggiamento ha trovato una soluzione univoca nella giurisprudenza di legittimità, la quale, a partire dal 1999, ha reputato che l'accertamento, seppure隐含的 e parziale, contenuto nella sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 444 c.p.p. ne giustificasse la collocazione, avuto riguardo alla doppia previsione di cui all'art. 112, comma 5, d.p.r. 1124/1965, non già tra le sentenze di proscioglimento, ma tra quelle di condanna, con la conseguente qualificazione del termine triennale di cui all'art. 112 cit. come termine di natura prescrizionale, suscettibile di interruzione.

Proprio questa è la soluzione interpretativa che la giurisprudenza di legittimità, con argomentazioni pienamente condivisibili, ha offerto alla questione di diritto attinente «*il valore da attribuire alla sentenza di patteggiamento citata; a) se di accertamento del fatto reato, deriva che si applica il termine di prescrizione del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 112, comma 5, pacificamente più volte interrotto utilmente dall'istituto assicuratore; b) se si nega tale valore accertativo, trova applicazione il termine di decadenza previsto nella medesima disposizione, rispetto al quale gli atti interruttivi dell'istituto non hanno alcun valore*», con due decisioni per così dire “gemelle”, rese a distanza di poco più di un mese, con cui, in accoglimento dei ricorsi proposti dall’Inail, sono state cassate con rinvio le sentenze dei giudici di appello che, qualificando la sentenza di patteggiamento come sentenza priva dell’accertamento del fatto, avevano ritenuto che l’azione di regresso fosse assoggettata al termine triennale di decadenza, nella specie non osservato (Cass. civ., sez. lav., 21 febbraio 2006 n. 3723 e Cass. civ., sez. lav., 28 marzo 2006, n. 7071). Più in particolare, muovendo da una lettura sistematica degli artt. 10, 11 e 112 d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, da un lato, e dal rilievo del venir meno della pregiudizialità penale per effetto della riforma del codice di procedura penale e correlativamente dell’art. 295 c.p.c., dall’altro lato, la Suprema Corte ha osservato come sia venuta meno l’identificazione tra accertamento della responsabilità penale e sentenza di condanna a cui era ispirata la disciplina dell’azione di regresso nella sua formulazione originaria, per il cui fondamento non vi è più la necessità e la prevalenza dell’accertamento del fatto-reato in sede penale, essendo sufficiente la valutazione della responsabilità penale del soggetto, in sede penale o civile, ravvisabile anche nel rito alternativo del patteggiamento proprio perché «*il procedimento e la pronuncia sulla richiesta di applicazione della pena hanno natura giurisdizionale, in cui il giudice conserva una funzione di controllo non solo di legittimità, ma anche di merito*» (Cass., n. 7071 del 2006).

Enfatizzando la funzione di valutazione di merito della responsabilità affidata al giudice del patteggiamento, la giurisprudenza di legittimità ha affermato, con continuità, il principio di diritto secondo cui «*in tema di azione di regresso dell’Inail ai sensi dell’art. 112 d.P.R. n. 1124 del 1965 nei confronti delle persone civilmente responsabili per le prestazioni erogate a seguito di infortunio sul lavoro, e avuto riguardo alla distinzione tra le ipotesi in cui manchi un accertamento del fatto - reato da parte del giudice penale (ove l’azione di regresso è soggetta a termine triennale di decadenza) e le ipotesi di sussistenza di tale accertamento con sentenza penale di condanna (in cui l’azione di regresso è soggetta a termine triennale di prescrizione), la sentenza di applicazione della pena su richiesta dell’imputato, pronunciata dal giudice penale ai sensi dell’art. 444 c.p.p., deve ritenersi di condanna, con la conseguenza che il termine di cui all’art. 112 cit. si configura come termine di prescrizione ed è pertanto suscettibile di interruzione*

La soluzione ermeneutica adottata dalla magistratura di legittimità si fonda, innanzitutto, sulla natura e sulle modalità dell’accertamento compiuto dal giudice in re-

lazione alla richiesta di applicazione di pena sull'accordo delle parti (p.m. e difesa). L'applicazione della pena su richiesta costituisce, infatti, un'ipotesi di definizione anticipata del procedimento penale mediante una sentenza con cui il giudice, verificata la correttezza della qualificazione giuridica del fatto contestato, valutata la ricorrenza di circostanze ed effettuata la comparazione tra le stesse, applica la pena concordata tra imputato e p.m., se ritenuta congrua, e sempre che non ritenga di dover prosciogliere l'imputato a norma dell'art. 129 c.p.p.; tali caratteristiche dell'istituto rendono manifesto che la sentenza emessa in sede di patteggiamento comporta comunque l'irrogazione di una sanzione penale, circostanza questa che, già di per sé, renderebbe estremamente arduo accomunarla a una pronuncia di proscioglimento o di non doversi procedere, in quanto essa, dovendosi ascrivere alla categoria delle decisioni che accertano il fatto, sfugge alla *ratio* che presiede alla prima parte della disposizione, in cui il termine è di decadenza per il fatto che manca l'accertamento di esso e della responsabilità penale.

La sentenza di patteggiamento, pur presentando una componente negoziale, rimane una sentenza emessa dallo Stato, unico detentore del potere di comminare sanzioni penali: essa non può essere equiparata a una sentenza assolutoria o di non doversi procedere per morte del reo o per amnistia poiché in questi ultimi procedimenti non vi è alcun accertamento sul fatto reato, mentre nel procedimento di applicazione della pena su richiesta *"il giudice può rilevare non solo l'esistenza di prove positive dell'innocenza dell'imputato, ma anche la mancanza di prove della colpevolezza"*.

Nell'ipotesi di sentenza di patteggiamento, infatti, il giudice conserva pur sempre un certo margine di valutazione e di intervento, posto che è chiamato ad accettare che non sussistano elementi atti a giustificare o richiedere una pronuncia di proscioglimento *ex art. 129 c.p.p.*, ossia che sussistano elementi di prova a carico dell'imputato in ordine alla sussistenza del fatto, alla sua responsabilità penale e all'assenza di cause di giustificazione; al giudice è, altresì, demandata la valutazione in ordine alla congruità della pena e, prima ancora, alla corretta applicazione di aggravanti e attenuanti.

Dunque, la sentenza di patteggiamento, pur non comportando un accertamento pieno della responsabilità penale, implica comunque una valutazione del fatto reato e determina la irrogazione di una sanzione penale. L'accertamento parziale implicito nel patteggiamento ha comportato la sua collocazione tra le sentenze di condanna, in quanto nel procedimento e nella pronuncia sulla richiesta di applicazione della pena il giudice deve accettare che dagli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero non risulti che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato ovvero il reato è estinto o manca una condizione di procedibilità.

Inoltre, il tenore letterale dell'ultima parte dell'art. 445 c.p.p., comma 1-*bis*, secondo cui *"salvo diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna"*, induce a ritenere che sia stato lo stesso legislatore a qualificare la sentenza in questione come sentenza di condanna per tutte le varie possibili conseguenze che da tale qualifica possano derivare.

Non vi è dubbio che si tratti di una sentenza di condanna “atipica”, atipicità che consegue al rilievo che la stessa, per espressa disposizione di legge, non comporta la condanna al pagamento delle spese del procedimento, né l’applicazione di una pena accessoria o di una misura di sicurezza, fatta eccezione per la confisca, che non viene menzionata nei certificati del casellario giudiziale e che essa, come ogni altra sentenza penale non irrevocabile, non fa stato nei giudizi civili e amministrativi circa il compiuto accertamento dei fatti materiali oggetto del giudizio penale. Cionondimeno questi profili di atipicità non valgono a sottrarla alla categoria delle sentenze di condanna, ancorché l’applicazione della pena consegua, non già all’accertamento della responsabilità da parte del giudice, bensì alla richiesta o al consenso dell’imputato, nei quali, taluno ritiene di poter ravvisare una confessione di responsabilità per fatti concludenti, non essendo configurabile nel nostro ordinamento una irrogazione di pena disgiunta dalla responsabilità del condannato. Peraltro, la circostanza secondo cui la natura decadenziale del termine triennale, nel caso in cui manchi l’accertamento del fatto reato in sede penale, è posta a tutela del datore di lavoro che ha interesse a vedere definita rapidamente la propria posizione e a non vedersi procrastinare a lungo lo stato di incertezza mediante ricorso al compimento di atti aventi effetti interruttivi del corso della prescrizione, induce a ritenere che ove manchi quell’interesse, come appunto nel caso della sentenza di patteggiamento, che contiene un accertamento della responsabilità penale, il termine in discussione debba qualificarsi di prescrizione, come tale, suscettibile di interruzione.

La natura prescrizionale del termine triennale nel caso della sentenza di patteggiamento si può ricavare, oltre che dalle caratteristiche specifiche della stessa, pure dal fatto che la decadenza è un istituto eccezionale e quindi di stretta interpretazione, con la conseguenza che debba applicarsi la prescrizione ogni volta che il legislatore non abbia previsto un’esplicita decadenza.

Proprio tale argomentazione è stata posta a fondamento di due decisioni rese dalla Suprema Corte, chiamata a decidere se un decreto di archiviazione (c.p.p. previgente) o una sentenza penale di assoluzione dal reato fossero equiparabili a una sentenza di non doversi procedere, di cui alla prima parte dell’ultimo comma dell’art. 112, d.p.r. n. 1124/65, con conseguente qualificazione del termine triennale quale termine di natura decadenziale, come in effetti ci si sarebbe aspettati sulla base dell’autorevole sentenza, resa a Sezioni Unite, n. 3288/97.

In entrambi i casi la Suprema Corte, mettendo in discussione il principio della natura dicotomica del termine triennale elaborato dalle Sezioni Unite, o, quanto meno, circoscrivendo le ipotesi di decadenza alla presenza di una sentenza di non doversi procedere per morte dell’imputato o per amnistia, le uniche espressamente codificate, è giunta a ritenere che l’azione di regresso dell’Istituto, nell’ipotesi di un decreto di archiviazione (c.p.p. previgente) o di una sentenza penale di assoluzione dal reato, fosse assoggettata a un termine di estinzione di natura prescrizionale in quanto «*la decadenza è istituto eccezionale e quindi di stretta interpre-*

*tazione, mentre la prescrizione è istituto ordinario, (cosicché) devesi ritenere che con la formula “in ogni caso” la legge abbia inteso limitare l’applicazione della decadenza alle due ipotesi indicate e rigorosamente circoscritte, mentre l’istituto della prescrizione assume carattere generale e residuale» (si tratta di Cass., 10 marzo 2008, n. 6367 e di Cass. civ., sez. lav., 3 ottobre 2007, n. 20736).*

Se, dunque, la Magistratura superiore ha optato per la natura prescrizionale del termine triennale pur in presenza di un provvedimento penale come un decreto di archiviazione e una sentenza di assoluzione, a maggior ragione la medesima conclusione si imponeva nel caso in cui il giudice penale avesse definito il processo penale con una sentenza di patteggiamento, non contemplata nell’art. 10, d.p.r. n. 1124/65.

Al di là di queste due pronunce, tuttavia, il sistema dicotomico ha continuato a costituire il criterio guida per la qualificazione del termine triennale di estinzione dell’azione di regresso, anche dopo il noto arresto delle Sezioni Unite n. 5160 del 2015, le quali, seppure chiamate a dirimere il contrasto insorto tra le Sezioni semplici in ordine alla individuazione del *dies a quo* del termine triennale nel caso di mancata celebrazione del processo penale, hanno fornito un *“chiarimento anche in ordine alla natura del detto termine (di decadenza o di prescrizione - sulla quale, peraltro, a ben vedere non hanno preso posizione né, da un lato, Cass. n. 968/2004 cit. né, dall’altro Cass. n.ri 5134 e 5879/2011)”*, affermando il principio secondo cui *“l’azione di regresso dell’Inail nei confronti del datore di lavoro può essere esercitata nel termine triennale di prescrizione, che, ove non sia stato iniziato alcun procedimento penale, decorre dal momento di liquidazione dell’indennizzo al danneggiato, (ovvero, in caso di rendita, dalla data di costituzione della stessa)”*.

Le Sezioni Unite, dunque, proprio riprendendo le argomentazioni contenute nella sentenza n. 20736 del 2007, e cioè il rilievo del venir meno della coerenza fra gli artt. 10 e 11, da una parte, e l’art. 112, dall’altra, a seguito delle pronunce della Corte costituzionale e dei mutamenti del regime processuale penale e civile, che si riassumono nella abolizione della cosiddetta pregiudiziale penale, con la conseguente connessione dell’azione di regresso dell’Inail soltanto all’astratta previsione legale quale reato del fatto causativo dell’infarto, hanno chiarito che *“anche nel caso della mancata instaurazione del procedimento penale, dovendo parimenti colmarsi una lacuna nel sistema, come sopra creatosi a seguito delle pronunce della Corte Costituzionale e dei mutamenti processuali evidenziati, il termine non può che ritenersi di prescrizione, stante il principio di stretta interpretazione delle previsioni legislative di decadenza, con la conseguenza che il detto termine deve ritenersi suscettibile di interruzione in base ai principi generali”*.

Proprio avvalendosi degli argomenti contenuti nell’autorevole arresto del 2015 e di quelli nello stesso richiamati, la Corte di cassazione, in accoglimento di un ricorso proposto dall’Istituto, ha affermato la natura prescrizionale del termine triennale in una fattispecie in cui il processo penale si era concluso con una sentenza di assoluzione, stabilendo che *«il termine triennale decorrente dal passaggio in giudicato della sentenza penale di assoluzione non può ritenersi di decadenza (in-*

*suscettibile d'interruzione), bensì di prescrizione e, in quanto tale, può essere interrotto non col deposito bensì con la notificazione del ricorso con cui l'azione viene esercitata oppure da ogni atto idoneo alla costituzione in mora»* (Cass. civ., sez. lav., 13 agosto 2021 n. 22876), mentre a conclusioni differenti è giunta con riferimento al decreto di archiviazione con una pronuncia di pochi mesi successiva con cui, respingendo il ricorso per cassazione proposto dall'Inail, ha ribadito che «*l'art. 112 t.u.i.l.m.p., al comma 5, prima parte, prevede un termine di decadenza per l'esercizio dell'azione di regresso dell'Inail. Tale termine decorre, in caso di pronuncia di decreto di archiviazione penale, dalla data di emissione del decreto, quale che sia la ragione della archiviazione, ed anche per il caso di archiviazione per mancanza di querela*» (Cass. civ., sez. lav., 22 dicembre 2021, n. 41279).

Dunque, la Suprema Corte, con la sola eccezione dell'ordinanza n. 22876 del 2021 e della più risalente sentenza n. 20736 del 2007, entrambe relative all'ipotesi di assoluzione, laddove ha ritenuto applicabile il termine di natura prescrizionale nonostante che la sentenza penale di assoluzione fosse priva di un accertamento del fatto - reato, così come richiesto dalle Sezioni Unite del 1997 per attribuire al termine di estinzione natura prescrizionale, ha continuato, anche dopo la pronuncia n. 5160 del 2015, a riferirsi al sistema dicotomico disegnato dalle Sezioni Unite nel 1997 per qualificare la natura del termine prescrizionale nelle ipotesi non espressamente disciplinate dall'art. 112, comma 5, d.p.r. 1124/1965.

In effetti, la tesi del superamento del sistema dicotomico è stata smentita dalla Sezione Lavoro della Corte di cassazione già pochi mesi dopo l'arresto delle Sezioni Unite del 2015, con una decisione (Cass. civ., sez. lav., 15 ottobre 2015, n. 20853), con cui, circoscrivendo la portata del principio di diritto dalle stesse enunciato, ne ha limitato l'applicabilità ai casi in cui l'Istituto agisce per il recupero di quanto erogato a seguito di un infortunio sul lavoro o una malattia professionale e nel triennio non sia stato iniziato alcun procedimento penale, in presenza del quale trova, invece, applicazione la regola di cui all'art. 112 d.p.r. n. 1124/65, così come interpretato dalle Sezioni Unite n. 3288/97, posto che ove sia stato celebrato un processo penale non vi è alcuna lacuna da colmare dell'ordinamento giuridico, il quale, in origine, non contemplava l'ipotesi in cui l'Inail promuovesse l'azione di regresso in assenza del processo penale, stante il principio di pregiudizialità penale in base al quale l'esperibilità di tale azione era subordinata alla condizione di proponibilità della celebrazione del processo penale e della sua conclusione con una sentenza di condanna.

Anche dopo la pronuncia delle Sezioni Unite n. 5160 del 2015 la giurisprudenza di legittimità, per la qualificazione del termine triennale dell'azione di regresso, ha continuato a invocare il criterio del collegamento della natura decadenziale all'ipotesi della mancanza dell'accertamento del fatto-reato in sede penale e di quella prescrizionale all'ipotesi della sussistenza di tale accertamento con sentenza di condanna.

Con particolare riferimento alla sentenza di patteggiamento, la Corte di cassazione ha continuato a ritenere che il termine triennale di estinzione dell'azione

di regresso avesse natura prescrizionale, stante la sua assimilazione a una sentenza di condanna (in tal senso Cass. civ., sez. lav., 7 agosto 2020 n. 16847; Cass. civ., sez. lav., 7 ottobre 2020 n. 21590; Cass. civ., sez. lav., 10 febbraio 2021 n. 3269; Cass. civ., sez. lav., 13 agosto 2021 n. 22869).

Con la prima delle sentenze citate, la Suprema Corte ha accolto il ricorso promosso dall'Inail per ottenere l'annullamento della sentenza della Corte di appello, la quale, in riforma della decisione di primo grado, aveva dichiarato l'Istituto decaduto dall'azione proposta nei confronti della società datrice di lavoro, in quanto dalla data in cui era divenuta irrevocabile la sentenza di patteggiamento alla data in cui il ricorso introduttivo era stato depositato era decorso il termine triennale, stante l'inefficacia degli atti interruttivi *medio tempore* intervenuti.

La Corte territoriale ha reputato che la questione se la sentenza di patteggiamento andasse configurata alla stregua di una sentenza di non doversi procedere per amnistia o morte ovvero piuttosto equiparata a una sentenza penale di condanna, dovesse essere risolta nel senso che essa, non contenendo un vero e proprio accertamento del fatto reato, rientrava nella prima parte dell'art. 112 d.p.r. 1124/1965 e, conseguentemente, il termine triennale dell'azione di regresso ivi previsto andava qualificato come termine di natura decadenziale, insusceptibile di interruzione.

La Corte di cassazione ha accolto il ricorso promosso dall'Inail ribadendo il principio di diritto secondo cui *“in tema di azione di regresso dell'Inail ai sensi dell'articolo 112 d.p.r. 1124/1965 ed avuto riguardo alla distinzione tra le ipotesi in cui manchi un accertamento del fatto-reato da parte del giudice penale (ove l'azione di regresso è assoggettata al termine triennale di decadenza) e le ipotesi di sussistenza di tale accertamento con sentenza penale di condanna (in cui l'azione di regresso è soggetta a termine triennale di prescrizione), la sentenza di applicazione della pena su richiesta dell'imputato pronunciata dal giudice penale ai sensi dell'articolo 444 c.p.p. deve ritenersi di condanna, con la conseguenza che il termine di cui all'articolo 112 d.P.R. 1124/1965 si configura come termine prescrizionale, come tale suscettibile di interruzione”*.

Nella motivazione della sentenza la Suprema Corte richiamava proprio gli argomenti condivisi dalla giurisprudenza di legittimità per equiparare la sentenza di patteggiamento a una sentenza di condanna e per qualificare il termine triennale per l'esercizio dell'azione di regresso quale termine di natura prescrizionale, ribadendo che *“l'applicazione della pena su richiesta - cd. patteggiamento - costituisce una ipotesi di definizione anticipata del procedimento penale mediante una sentenza con cui il giudice, verificata la correttezza della qualificazione giuridica del fatto contestato e valutata la ricorrenza di circostanze con la comparazione fra le stesse, applica la pena concordata tra imputato e P.M., se ritenuta congrua, sempre che non ritenga di prosciogliere l'imputato”*. Per tale ragione, ad avviso della Suprema Corte, *“la sentenza di patteggiamento non può essere annoverata tra quelle di proscioglimento essendo anzi ai sensi dell'art. 444 c.p.p., comma 1, equiparata ad una pronuncia di condanna, “salvo diverse disposizioni di legge” che nella specie non sussistono. Pertanto, il termine di cui si tratta va ritenuto, con riguardo alla fattispecie in esame, di prescrizione suscettibile di interruzione”*.

Dunque, la giurisprudenza di legittimità ha continuato ad affermare, senza tenennamenti, che *“la sentenza di applicazione della pena su richiesta dell'imputato pronunciata dal giudice penale ai sensi dell'art. 444 c.p.p. deve ritenersi di condanna con la conseguenza che il termine può l'art. 112 cit. si configura come termine di prescrizione ed è pertanto suscettibile di interruzione”*.

#### **4. La sentenza penale di patteggiamento dopo la riforma Cartabia**

Come evidenziato nella premessa, con l'emanazione del decreto legislativo n. 150 del 10 ottobre 2022, entrato in vigore il 30 dicembre 2022, il Governo ha dato attuazione alla delega contenuta nella legge n. 134 del 2021, la cui finalità era quella di demandare al legislatore delegato il compito di realizzare una riforma della giustizia, penale e civile, volta ad assicurare un maggiore “efficientamento” del processo penale, contraendo i tempi per la sua definizione, anche attraverso il ricorso a strumenti volti a incentivare l'utilizzo dei riti alternativi, tra cui appunto quello del patteggiamento.

Con riferimento al rito del patteggiamento tale obiettivo è stato conseguito mediante una duplice operazione: la prima, effettuata mediante un intervento additivo sull'art. 444, comma 1, c.p.p., concerne l'accordo tra le parti da sottoporre al giudice, di cui è stata per così dire estesa la latitudine, prevedendo che esso possa riguardare, in caso di patteggiamento allargato anche le pene accessorie e la loro durata e che in tutti i casi di patteggiamento, si estenda anche alla confisca alternativa, al suo oggetto e al suo ammontare. Ciò sulla base dell'assunto che, per comune esperienza, le pene accessorie sono percepite come sanzioni ancor più afflittive della pena principale.

La seconda operazione, anch'essa funzionale a incentivare il ricorso al rito alternativo del patteggiamento, è stata compiuta mediante un intervento di vera e propria riscrittura, con la sostituzione integrale dell'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p., a opera dell'art. 25, comma 1, lett. b), d. lgs. 150 del 2022.

A ben vedere, con questo secondo intervento il legislatore delegato ha attuato un eccesso di delega, o quantomeno un esercizio rafforzato della stessa, considerato che l'art. 1, comma 10, lett. a), n. 2, l. n. 134/2021 gli aveva affidato unicamente il compito di escludere, sempre al fine di incentivare il ricorso ai riti alternativi, gli effetti extra-penali della sentenza di patteggiamento mediante la previsione della sua inefficacia di giudicato “nel giudizio disciplinare e in altri casi”.

L'esclusione dell'efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare è stata attuata, innanzitutto, con l'eliminazione del riferimento all'articolo 653 c.p.p. contenuto nella formulazione originaria dell'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p.

Ma il legislatore delegato è andato oltre, travalicando appunto i confini della delega, in quanto ha previsto che la sentenza di patteggiamento non possa essere utilizzata, ai fini di prova, nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi. L'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p. conclude lasciando sostanzialmente inalterata, sal-

vo quanto previsto dai due precedenti commi e da diverse disposizioni di legge, l'equiparazione, già contenuta nella previgente formulazione della norma, della sentenza di patteggiamento a una sentenza di condanna.

Se, dunque, la sentenza di patteggiamento, pur dopo le modifiche apportate dalla riforma Cartabia, continua a essere equiparata a una sentenza di condanna, la qualificazione del termine triennale di estinzione dell'azione di regresso può essere effettuata avvalendosi del medesimo criterio di collegamento della prescrizione all'esistenza di un accertamento del fatto reato, che, fin dal lontano arresto delle Sezioni Unite n. 3288 del 1997, ha costituito il criterio cardine per la qualificazione del predetto termine, criterio che, come si è avuto modo di illustrare nel precedente paragrafo, è rimasto sostanzialmente immutato.

Certamente, con la riforma Cartabia è venuto meno uno degli argomenti che parte della dottrina aveva utilizzato per affermare la indispensabilità dell'accertamento quale *conditio sine qua non* per l'emissione di una sentenza di patteggiamento, costituito, oltre che dalla tipologia dei controlli demandati al giudice penale, anche dall'efficacia di giudicato che tale sentenza aveva nel procedimento disciplinare davanti alle pubbliche autorità, ai sensi del combinato disposto degli artt. 653 c.p.p. e 445, comma 1-*bis*, nella formulazione originaria.

È stato, infatti, evidenziato che soltanto una sentenza accertativa può vincolare il giudice disciplinare nel considerare provata la sussistenza del fatto, la sua illiceità penale e l'affermazione che l'imputato lo ha commesso; se al giudice penale non fosse demandato il compito di verificare l'esistenza dell'illecito nel proprio procedimento, la sentenza da lui emessa non potrebbe provare qualcosa che non è stato accertato oltre ogni ragionevole dubbio.

La inconciliabilità logica tra la natura acognitiva e l'efficacia che la sentenza di patteggiamento assumeva nel processo disciplinare aveva indotto la Corte di cassazione, al fine di non smentire il proprio orientamento che rinnegava la natura accertativa della sentenza patteggiata, a ridurre la portata vincolante dell'art. 653 c.p.p., sostenendo che nel giudizio disciplinare la pronuncia penale non accerta la fattispecie, ma rappresenta unicamente una prova indiziaria, in quanto tale inidonea a dimostrare, se non accompagnata da altri elementi probatori, la responsabilità del lavoratore per il fatto illecito a lui attribuito.

Seppure la riduzione della portata vincolante della sentenza di patteggiamento, di cui la riforma Cartabia ha escluso l'efficacia di giudicato e la utilizzabilità ai fini di prova in tutti i giudizi diversi da quello penale, potrebbe rischiare di compromettere la tesi della natura cognitiva della sentenza di patteggiamento e la indispensabilità dell'accertamento nella stessa contenuta, stante il valore di mero elemento indiziario, consacrato nel nuovo testo dell'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p., la natura prescrizionale del termine triennale dell'azione di regresso trova conforto nella permanente equiparazione della sentenza di patteggiamento a una sentenza di condanna, su cui in passato si erano già espresse le Sezioni Unite, le quali, chiamate a riesaminare, alla luce della nuova disciplina introdotta dalla leg-

ge 12 giugno 2003 n. 134, la questione concernente la revoca della sospensione condizionale della pena, avevano evidenziato come, pur non potendosi ritenere che quei mutamenti legislativi avessero condotto a un “*processo di vera e propria identificazione tra i due tipi di pronuncia*”, gli stessi stanno comunque “*univocamente a significare che il regime della equiparazione, ora codificato alla stregua della normativa complementare più volte menzionata, non consente di rifuggire dall'applicazione di tutte le conseguenze penali della sentenza di condanna che non siano categoricamente escluse*” (Cass. pen., SS.UU., 29 novembre 2005, n. 17781).

## **5. Conclusioni**

La circostanza che l’equiparazione della sentenza di patteggiamento a una sentenza di condanna non sia stata coinvolta dall’intervento riformatore ci induce a escludere che si possa ipotizzare un *revirement* interpretativo da parte della giurisprudenza di legittimità in ordine alla qualificazione del termine triennale di estinzione dell’azione di regresso di cui all’art. 112, comma 5, d.p.r. 1124/1965, essendo plausibile ritenere che anche in presenza del “nuovo” patteggiamento detto termine continui a essere qualificato come termine di natura prescrizionale proprio perché “*la sentenza di applicazione della pena su richiesta va equiparata a sentenza di condanna, il che comporta la prescrizione triennale dell’azione di regresso e non la decadenza*”.

# QUESTIONI ATTUALI IN MATERIA DI TUTELA INAIL - LA MANIFESTAZIONE DELLA MALATTIA PROFESSIONALE AI FINI DELLA DECORRENZA DELLA PRESCRIZIONE

M. D'ORIANO\*

\* ASSISTENTE DI STUDIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE E CONSIGLIERA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

## **SOMMARIO**

**1.** Il regime speciale della prescrizione in ambito Inail. - **2.** La decorrenza della prescrizione in tema di malattie professionali. - **3.** La manifestazione della malattia professionale nella giurisprudenza di legittimità. - **4.** La giurisprudenza in tema di risarcimento dei danni lungo-latenti. - **5.** L'ambigua deviazione verso la conoscibilità oggettiva. - **6.** Una significativa inversione di tendenza. - **7.** Osservazioni conclusive.

## **Abstract**

Sulla decorrenza della prescrizione in caso di malattia professionale, dopo una parentesi ambigua condizionata da letture più restrittive della conoscibilità in astratto, la Corte di cassazione sembra aver ritrovato i principi consolidati nel passato in base ai quali la manifestazione della malattia può ritenersi verificata solo quando la consapevolezza soggettiva dell'esistenza della malattia, della sua origine professionale e del grado invalidante sia desumibile da eventi oggettivi ed esterni alla persona dell'assicurato/danneggiato.

### **1. Il regime speciale della prescrizione in ambito Inail**

Il tema della decorrenza della prescrizione delle prestazioni derivanti dalle malattie professionali mette in luce come l'evoluzione del diritto vivente possa subire delle improvvise torsioni che a volte si ricompongono autonomamente, come sembrerebbe essere avvenuto nella fattispecie che si va a esaminare, ma altre volte no, costringendo gli interpreti a faticose interpretazioni<sup>1-2</sup>.

Nel sistema assicurativo Inail il regime della prescrizione ha una connotazione speciale: ai sensi dell'art. 112 del d.p.r. 1124/1965 le azioni per conseguire le

---

1 G. CORSALINI, S. GIUBBONI, R. RIVERSO, *Tutela degli infortuni e delle malattie professionali*, Milano 2024

2 A DE MATTEIS, R. RIVERSO. *La prescrizione delle malattie professionali tra vecchie certezze e nuove incertezze*, Questione Giustizia on line 2022; A. DE MATTEIS, *La manifestazione della malattia professionale dopo Cass. 13806/2023*, LDE, settembre 2023

prestazioni assicurative si prescrivono nel termine di tre anni dal giorno dell'infortunio o da quello di manifestazione della malattia professionale.

L'art. 112 citato costituisce una esemplificazione dell'art. 2934 c.c., per il quale ogni diritto si estingue per prescrizione, quando il titolare non lo esercita per il tempo indicato dalla legge, ma nello stesso tempo un'eccezione rispetto al secondo comma di tale articolo ai sensi del quale sono imprescrittibili i diritti indisponibili e gli altri diritti indicati dalla legge tra cui normalmente rientrano quelli previdenziali.

La specialità di tale norma risiede sia nell'esiguità del termine triennale, più breve sia di quello ordinario decennale valevole per il risarcimento del danno contrattuale, sia di quello quinquennale valevole per il danno extracontrattuale, sia nel fatto che sottopone a prescrizione l'intero diritto alla rendita e non quello ai singoli ratei, come avviene per le restanti prestazioni previdenziali e assistenziali. Su entrambi tali profili si è già pronunciata la Corte costituzionale che, con orientamento consolidato a partire dagli anni '70, ha affermato che l'esistenza di un siffatto termine di prescrizione del diritto alla rendita deve ritenersi ragionevole per tre ordini di motivi:

1. risponde a due innegabili esigenze, l'una, pubblicistica, di pronto accertamento dei fatti senza pregiudizio per la raccolta delle prove e l'altra, privistica, di rapido conseguimento della prestazione da parte dell'avente diritto;
2. sussiste una peculiarità intrinseca del sistema previdenziale Inail che resta ispirato a una logica di tipo assicurativo piuttosto che non a una di tipo pienamente solidaristico, come avviene per l'assicurazione generale gestita dall'Inps;
3. le discrasie sarebbero equilibrate da un *favor* nell'individuazione del momento di decorrenza della prescrizione che ha trovato espressione sia nella giurisprudenza della stessa Corte sia nel diritto vivente che collega il decorso del termine al momento della piena conoscenza da parte del lavoratore, non solo dell'esistenza dello stato morboso, ma anche della sua eziologia e del raggiungimento della soglia indennizzabile.

## **2. La decorrenza della prescrizione in tema di malattie professionali**

Trovando applicazione anche alle malattie professionali l'art. 112 t.u., questione complessa è risultata da sempre l'individuazione della data di manifestazione della malattia che costituisce il *dies a quo* della prescrizione: mentre per l'infortunio il momento iniziale da cui conteggiare il triennio si ricollega agevolmente al verificarsi dell'evento traumatico, analoga certezza non assiste sempre la causa lenta della malattia professionale che può richiedere un periodo più o meno lungo per palesarsi e raggiungere quella gravità che ne legittima l'indennizzabilità.

Nel caso delle malattie professionali lo sforzo che si richiede all'interprete è quello di fissare il «*cippo dal quale, come da una pietra miliare, iniziare a contare non le*

*miglia ma i giorni del periodo prescrizionale*<sup>3</sup> e di riempire di contenuto la nozione di “manifestazione della malattia”.

Il legislatore, nella consapevolezza delle difficoltà pratiche di addivenire a tale individuazione, all’art. 135, comma 2, t.u. aveva previsto che nell’ipotesi in cui «*la malattia non abbia determinato astensione dal lavoro o la malattia si sia manifestata dopo che l’assicurato abbia cessato di prestare la sua opera nella lavorazione, la manifestazione della malattia si considera verificata nel giorno in cui è presentata all’Istituto assicuratore la denuncia con il certificato medico*

Il vantaggio di tale disposizione era senza dubbio quella di soddisfare un’esigenza di certezza collegando la manifestazione della malattia, e quindi la decorrenza della prescrizione, a un evento esterno e oggettivo incontrovertibile che rientrava nella disponibilità dell’assicurato, la cui denuncia amministrativa tardiva, rispetto al raggiungimento del minimo indennizzabile, poteva determinare la perdita dei ratei pregressi, ma mai precludere il riconoscimento del diritto alla rendita per il futuro. Il meccanismo presentava tuttavia delle criticità a cui la Corte costituzionale ha posto rimedio, nell’ottica di una maggiore tutela dell’assicurato e degli eredi, affermando l’incostituzionalità del combinato disposto degli artt. 112 e 135 t.u. nella parte in cui, ponendo una presunzione legale assoluta di verifica della malattia professionale nel giorno in cui è presentata all’istituto assicuratore la denuncia con il certificato medico potevano provocare, contro la loro stessa *ratio* protettiva, un pregiudizio per il soggetto da tutelare, sia nell’ipotesi in cui la soglia di indennizzabilità fosse stata raggiunta dopo il triennio dalla domanda (sentenza n. 116 del 1969), sia, nel caso opposto, quando la diagnosi e la conseguente denuncia della malattia professionale, manifestatesi nei termini, fosse avvenuta oltre il periodo massimo di indennizzabilità dalla cessazione del lavoro secondo la tabella allegata al t.u. (sentenza n. 206/1988).

Purtroppo, tradendo il fine espansivo di tali pronunce, l’eliminazione della presunzione assoluta ha creato non poche incertezze a cui la giurisprudenza di legittimità ha tentato di porre rimedio con risultanti ermeneutici che per lungo tempo pacifici hanno cominciato negli ultimi anni a vacillare sotto la spinta di un’”enfasi oggettivistica”<sup>4</sup>.

### **3. La manifestazione della malattia professionale nella giurisprudenza di legittimità**

All’esito delle pronunce della Consulta si consolida progressivamente un orientamento di legittimità che mira a valorizzare la prospettiva di maggior tutela per l’assicurato impressa dall’intervento demolitorio del Giudice delle leggi, a cui si riferirà la stessa Corte costituzionale, qualche anno dopo, quando nella sentenza

---

3 A. DE MATTEIS, R. RIVERSO, *La prescrizione*, già citato.

4 A. DE MATTEIS, *La manifestazione della malattia professionale dopo Cass. 13806/2023*, già citato.

n. 297 del 1999 richiama il diritto vivente per giustificare la previsione speciale della prescrizione triennale di cui all'art. 112 t.u. e smentire nuovamente che tale regime costituisca un trattamento di minor favore.

Si afferma così che il *"dies a quo"* per la decorrenza del termine triennale di prescrizione dell'azione per conseguire dall'Inail la rendita per inabilità permanente va ricercato e individuato in quello della "manifestazione" della malattia, come stabilito dall'art. 112 t.u., senza possibilità di utilizzare la *"fictio"* caducata, ma collocando tale evento nel momento in cui uno o più fatti concorrenti diano certezza non solo dell'esistenza dello stato morboso, ma anche della normale conoscibilità da parte dell'assicurato sia della eziologia professionale della malattia che del raggiungimento della soglia legale di indennizzabilità<sup>5</sup>.

All'esito di tali pronunce si materializza la c.d. triade - esistenza della malattia, natura professionale e grado di indennizzabilità - che costituirà il mantra ricorrente di ogni successivo principio di diritto che attinga l'individuazione della data di decorrenza della prescrizione in materia di malattia professionale.

Il punto di partenza della prescrizione rimane, pur sempre, la manifestazione della malattia; ma tale momento non è più determinato sulla base di una presunzione legale assoluta, ma va individuato tenendo conto della conoscenza soggettiva dell'interessato, non solo dello stato morboso ma anche della sua origine professionale e della sua indennizzabilità, da provarsi anche *aliunde*, attraverso fatti esterni costituenti presunzioni semplici, purché gravi, precisi e concordanti (e sempre che si riferiscano al soggetto interessato).

Negli anni successivi la Suprema Corte affina ulteriormente l'individuazione degli indici rilevatori della conoscibilità soggettiva da parte dell'assicurato: si precisa così che il fatto noto da cui inferire la conoscibilità deve essere un fatto indiscutibilmente certo, senza che sia sufficiente: 1) il notorio di cui all'art. 115, comma 2, c.p.c. cui vanno certamente ascritte le conoscenze scientifiche in un determinato momento storico; 2) un fatto la cui esistenza venga ricavata a sua volta da un'altra presunzione, o da un giudizio di sola probabilità o possibilità; 3) la mera verosimiglianza che l'assicurato si sia reso conto della malattia, della sua origine professionale e del grado invalidante; e che le presunzioni, a norma dell'art. 2729 c.c., utilizzabili come strumento probatorio, devono essere gravi, precise e concordanti<sup>6</sup>. Si evince altresì che il fatto noto deve essere inherente alla persona dell'assicurato o comunque rientrare nella sua sfera di conoscenza soggettiva, e che la sua consapevolezza deve essere verificata senza alcun grado di incertezza.

---

5 Cass. Sez. L, 2 ottobre 1997 n. 9619; Cass. Sez. L, 22 giugno 1998 n. 6188; Cass. Sez. L, 3 luglio 1998 n. 6532; Cass. Sez. L, 21 ottobre 1998 n. 11809; Cass. Sez. L, 9 gennaio 1999 n. 139.

6 Cass. Sez. L 6 febbraio 2002 n. 15598; Cass. Sez. L 21 marzo 2003 n. 4181; Cass. Sez. L, 24 marzo 2003 n. 8257; Cass. Sez. L 2 agosto 2003, n. 11790; Cass. Sez. L 19 agosto 2003, n. 12157, in Foro it., 2004, I, 118; Cass. Sez. L, 5 febbraio 2004 n. 2151; Cass. Sez. L 18 agosto 2004, n. 16178

Data per scontata la rilevanza della conoscenza o conoscibilità da un punto di vista strettamente soggettivo, partendo dal presupposto che «*i processi psicologici di percezione (o di rimozione) dei sintomi della malattia, anche grave, non costituiscono fatto noto, proprio perché fatti interni alla psiche della persona*»<sup>7</sup>, lo sforzo esegetico si concentra nell'individuazione dei fatti esterni da cui desumere con certezza la conoscenza, cioè di fatti oggettivi idonei a rendere noto all'esterno un fatto soggettivo interno e che siano nello stesso tempo suscettibili di formare oggetto di prova e quindi di essere acquisiti al processo tramite fonti materiali di prova o a seguito della non contestazione.

#### **4. La giurisprudenza in tema di risarcimento dei danni lungo-latenti**

Il principio della rilevanza nella decorrenza della prescrizione della conoscibilità soggettiva del danno da parte del danneggiato ha trovato ampio sviluppo anche in materia civilistica a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 576 del 2008. In tale arresto, nell'affrontare il tema del *dies a quo* della prescrizione nell'ipotesi dell'azione di risarcimento del danno alla salute causato da emotrasfusione con sangue infetto nei confronti del Ministero della salute, si evidenzia come l'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza abbia portato a escludere che l'esordio della prescrizione possa identificarsi con la verificazione del fatto dannoso o con la manifestazione oggettiva del danno, risultando, invece, indispensabile identificare la rilevanza giuridica del fatto e cioè il momento della conoscenza o conoscibilità della causa da parte del danneggiato.

Come esempio virtuoso di una rilettura dei principi generali in tema di *dies a quo*, le Sezioni Unite richiamano proprio la giurisprudenza della Sezione Lavoro in tema di malattie professionali e in un importante passaggio chiariscono che *l'exordium praescriptionis* «deve essere saldamente ancorato a due parametri obiettivi, l'uno interno e l'altro esterno al soggetto, e cioè da un lato al parametro dell'ordinaria diligenza, dall'altro al livello di conoscenze scientifiche dell'epoca, comunque entrambi verificabili dal giudice senza scivolare verso un'indagine di tipo psicologico. In particolare, per quanto riguarda l'elemento esterno delle comuni conoscenze scientifiche esso non andrà apprezzato in relazione al soggetto leso, in relazione al quale l'ordinaria diligenza dell'uomo medio si esaurisce con il portarlo presso una struttura sanitaria per gli accertamenti sui fenomeni patologici avvertiti, ma in relazione alla comune conoscenza scientifica che in merito a tale patologia era ragionevole richiedere in una data epoca ai soggetti a cui si è rivolta (o avrebbe dovuto rivolgersi) la persona lesa».

Le Sezioni Unite affermano il principio di diritto così massimato: «*Il diritto al risarcimento del danno da parte di chi assume di aver contratto patologie causate da HBV, HCV o HIV per fatto doloso o colposo di un terzo è soggetto al termine di prescrizione*

---

<sup>7</sup> Cass. Sez. L 6 novembre 2002, n. 15598.

*quinquennale, che decorre, a norma dell'art. 2935 c.c. e art. 2947 c.c., comma 1, non dal giorno in cui l'evento determina la modificazione causativa del danno o dal momento in cui la malattia si manifesta all'esterno, bensì da quello in cui tale malattia viene percepita o può essere percepita, quale danno ingiusto conseguente al comportamento del terzo, usando l'ordinaria diligenza e tenendo conto della diffusione delle conoscenze scientifiche»<sup>8-9</sup>.*

Giova precisare che alla luce della suddetta giurisprudenza, l'ordinaria diligenza richiesta al soggetto danneggiato sarà soddisfatta dall'avvenuta consultazione di personale sanitario e dalla sottoposizione agli accertamenti prescritti, laddove il livello delle conoscenze scientifiche dell'epoca rileva in riferimento al personale o alla struttura sanitaria che ha avuto in cura il paziente per accettare se siano state fornite informazioni atte a consentire all'interessato il collegamento con la causa della patologia o se lo stesso sia stato quanto meno posto in condizione di assumere tali conoscenze.

Di recente una valorizzazione della consapevolezza del danno da parte dell'avente diritto si è avuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2023 che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, comma 1, della legge 210/1992, nella parte in cui, al secondo periodo, dopo le parole “conoscenza del danno” non prevede “e della sua indennizzabilità”, con riferimento a una fattispecie di danno cagionato dalla vaccinazione contro il morbillo, la parotite e la rosolia, escludendo che il termine triennale di decadenza potesse decorrere prima che il diritto all'indennizzo fosse stato riconosciuto dalla sentenza della stessa Corte n. 107 del 2012; al punto 6 del Considerando in diritto la Corte afferma che «*la conoscenza del danno, che segna il dies a quo del triennio per la presentazione della domanda amministrativa, suppone che il danneggiato abbia acquisito consapevolezza non soltanto dell'esteriorizzazione della menomazione permanente dell'integrità psico-fisica e della sua riferibilità causale alla vaccinazione, ma anche della sua rilevanza giuridica, e quindi dell'azionabilità del diritto all'indennizzo.*

Anche in tema di risarcimento del danno nei confronti del datore di lavoro per responsabilità contrattuale *ex art. 2087 c.c.* conseguente a una malattia professionale, il giudice di legittimità ha affermato che la prescrizione decennale decorre dal momento in cui il danno si è manifestato, divenendo percepibile e riconoscibile dal danneggiato anche nella sua origine professionale, dovendo trovare applicazione lo stesso criterio previsto per la decorrenza del termine di prescrizione dell'azione diretta a conseguire la rendita da inabilità permanente per malattia professionale<sup>10</sup>.

---

8 Cass. Sez. 6-3 26 maggio 2021 n. 14470; Cass. Sez. 3 18 maggio 2019 n. 16217; Cass. Sez. 3 31 maggio 2018, n. 13745; Cass., Sez. 3, 31 marzo 2016, n. 6213.

9 Cass. Sez. 3 27 settembre 2019 n. 24164; Cass., Sez. 3, 31 maggio 2018 n. 13745; Cass. Sez. 3 30 marzo 2022 n. 10190; Cass. Sez. 3 22 settembre 2017, n. 22045.

10 Cass. Sez. L 28 ottobre 2022 n. 31919; Cass. Sez. L 22 novembre 2022 n. 34377 del 2022; Cass. Sez. L 20 marzo 2019 n. 7850; Cass. Sez. L, 8 maggio 2007 n. 10441.

Si è così precisato che il termine di decorrenza della prescrizione può essere fissato in epoca successiva a quella di cessazione del rapporto di lavoro, in coincidenza con la data degli accertamenti diagnostici che attestavano l'eziologia professionale della malattia, in quanto anche dopo il venir meno della permanenza dell'illecitità condotta datoriale la decorrenza del termine prescrizionale esige comunque la conoscibilità dell'origine professionale della patologia<sup>11</sup>.

## 5. L'ambigua deviazione verso la conoscibilità oggettiva

Negli ultimi anni il quadro giurisprudenziale pacificamente orientato verso la conoscibilità soggettiva, da provare sulla base di elementi oggettivi, anche sulla scorta di presunzioni, è stato destabilizzato da una imprevista deriva verso una "oggettivizzazione" della conoscibilità in sé, sino al punto da dare luogo a una sorta di contrasto occulto sulla nozione di conoscibilità rilevante ai fini del decorso della prescrizione in tema di malattia professionale.

Da un lato si collocano numerose pronunce che si mantengono nella scia del più risalente orientamento; ma a queste rassicuranti pronunce se ne contrappongono altre che, con un più rigoroso orientamento, danno rilievo esclusivamente al dato oggettivo della conoscibilità secondo le conoscenze mediche del momento, senza prestare alcuna attenzione alla dimensione soggettiva dell'avente diritto.

Si viene così ad affermare che la manifestazione della malattia professionale può ritenersi verificata quando sussiste la oggettiva possibilità che l'esistenza della malattia, e i suoi caratteri di professionalità e indennizzabilità, siano conoscibili in base alle conoscenze scientifiche del momento, senza che rilevi il grado di conoscenze e di cultura del soggetto interessato, con la conseguenza che il malcapitato assicurato viene investito improvvisamente di un onere di preparazione e competenza in campo medico-sanitario che in caso di malattie complesse può richiedere anni e anni di studio e specializzazioni.

Le conoscenze scientifiche del momento, da limite esterno della competenza del sanitario a cui l'assicurato diligente è tenuto a rivolgersi (secondo l'indirizzo inaugurato da Sezioni Unite n. 576 del 1998), divengono improvvisamente un limite interno quasi ostativo, salvo che per quei pochi casi in cui l'assicurato stesso sia in possesso per motivi professionali di tali conoscenze.

A titolo esemplificativo: in un caso la Corte si sottrae alla verifica della conoscibilità sull'assunto che si tratti di una valutazione di merito preclusa in sede di legittimità, in un altro valorizza la data di presentazione della domanda per il riconoscimento della causa di servizio, quasi che i due istituti siano sovrapponibili. In una successiva decisione il principio è applicato sul presupposto che il termine

<sup>11</sup> Cass. Sez. L 28 ottobre 2022 n. 31919; nello stesso senso Cass, Sez. L 11 settembre 2007 n. 19022; Cass. Sez. L 21 febbraio 2004 n. 3498.

di prescrizione avesse iniziato a decorrere, già prima della domanda, e precisamente dalla diagnosi di neoplasia vescicale e quindi di una patologia con elevata probabilità di origine lavorativa nel caso di esposizione ad agenti, quali le ammine aromatiche, cui era stato esposto il ricorrente<sup>12</sup>, ritenendo sufficiente che le conoscenze scientifiche, all'epoca della diagnosi, collegassero la malattia denunciata all'attività di lavorazione degli pneumatici a cui era addetto il lavoratore, pur in assenza di dati oggettivi da cui presumere che lo stesso fosse a conoscenza dell'esposizione a tali sostanze e della riconducibilità della neoplasia vescicale da cui era affetto a tale esposizione.

Da altro arresto è stato ritenuto incensurabile e immune da vizi logici il ragionamento della Corte di merito che aveva fatto retroagire la decorrenza della prescrizione dalla domanda amministrativa da parte degli eredi al momento della morte di un operaio per carcinoma polmonare, sul presupposto asserito ma non provato che a tale momento «*la malattia era stata compiutamente diagnosticata, era nota la sua gravità, era noto ai superstiti se sussistessero o meno fattori causali non professionali, era possibile accettare - secondo le conoscenze scientifiche e mediche dell'epoca - il nesso eziologico tra la patologia e le condizioni di lavoro*»<sup>13</sup>.

## 6. Una significativa inversione di tendenza

Seppure pronunciando in tema di prescrizione dell'azione risarcitoria proposta dagli eredi di un lavoratore, sia *iure proprio* che *iure hereditatis*, per i danni conseguenti a una malattia professionale contratta nel corso del rapporto che ne aveva causato il decesso, la Sezione Lavoro della Corte di cassazione, nella recente sentenza 19 maggio 2023 n. 13806, dopo aver ricordato che in tema di prescrizione del diritto al risarcimento del danno non patrimoniale da malattia professionale si applicano i medesimi criteri dell'azione diretta a conseguire la rendita da inabilità permanente nei confronti dell'Inail, ha impresso un importante cambio di passo rispetto a questa più recente giurisprudenza a favore di un ritorno all'impostazione tradizionale.

Secondo la decisione di merito censurata dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 277/1991, che aveva predisposto cautele per i lavoratori esposti all'amianto, l'oggettiva diligenza avrebbe imposto anche ai congiunti di un dipendente dell'impianto siderurgico di Taranto, deceduto in conseguenza di una neoplasia laringo-faringea, di percepire la malattia come conseguenza del comportamento del datore di lavoro che aveva esposto il dipendente all'inalazione di polveri così pericolose da esserne vietata la vendita. La Suprema Corte, partendo dai principi di diritto affermati dalle Sezioni Unite del 2008 per i danni da emotrasfusione, riafferma che l'esistenza della malattia non è idonea di per sé a concretizzare l'esordio della prescrizione, e che ai fini della decorrenza della prescrizione rileva l'ancoraggio a due parametri obiettivi:

---

12 Cass. Sez. L 24 gennaio 2020, n. 1661.

13 Cass. Sez. L. 12 ottobre 2021, n. 27821.

- quello interno dell'ordinaria diligenza del danneggiato, che sarà soddisfatta dall'avvenuta consultazione di personale sanitario e dalla sottoposizione agli accertamenti prescritti, e quindi da accertarsi alla luce delle informazioni che erano in suo possesso, o alle quali era in condizioni di accedere o che era nella sua possibilità di attivarsi per procurarsi;
- quello esterno al soggetto, dato dal livello di conoscenze scientifiche dell'epoca circa la riconducibilità di una determinata patologia a specifiche condizioni nocive dell'ambiente di lavoro - riferite tuttavia non alla persona del lavoratore (come contrariamente affermato dalle sentenze commentate al paragrafo precedente) bensì alla comunità scientifica e ai comuni operatori professionali della sanità che hanno avuto in cura il paziente, onde accertare se siano state fornite informazioni atte a consentire all'interessato il collegamento con la causa della patologia o se lo stesso sia stato quanto meno posto in condizione di assumere tali conoscenze.

La sentenza impugnata è dunque cassata perché non ha determinato il *dies a quo* della prescrizione mediante un accertamento concreto sulla conoscenza o conoscibilità dell'origine professionale della malattia che, a prescindere dal momento in cui la malattia si manifesta all'esterno (o è posta la diagnosi di malattia comune), basandosi su plurimi elementi probatori, anche di natura indiziaria, oggettivi ed esterni al soggetto leso, come la domanda amministrativa o la diagnosi medica, «*individui il momento in cui possa ragionevolmente ritenersi che il lavoratore, oppure i suoi eredi, usando l'ordinaria diligenza (che include la consultazione di personale medico) e sulla base delle conoscenze scientifiche dell'epoca (proprie del personale medico) abbiano percepito o erano in condizioni di percepire la malattia quale danno ingiusto conseguente al comportamento illegittimo di parte datoriale*». Sebbene non espliciti apertamente il contrasto, è innegabile che tale decisione segni un netto cambio di prospettiva rispetto alle segnalate enfatizzazioni della oggettività nonché una rivitalizzazione della passata nomofilachia sulla conoscibilità soggettiva.

## 7. Osservazioni conclusive

Secondo l'impostazione tradizionale e consolidata della giurisprudenza, sia lavoristica che civilistica, la manifestazione della malattia può ritenersi verificata solo quando la consapevolezza circa l'esistenza della malattia, l'origine professionale e il grado invalidante sia desumibile da eventi oggettivi ed esterni alla persona dell'assicurato/danneggiato.

L'oggettività non connota dunque la conoscenza o conoscibilità, che resta misurata in termini soggettivi, bensì gli elementi esterni che consentono di provare, o comunque presumere con sufficiente certezza, la consapevolezza della triade per quel singolo assicurato rispetto a quella specifica malattia.

Diverse da soggetto a soggetto possono essere dunque le condizioni oggettive che condizionano la conoscibilità: il titolo di studio, le competenze professionali, il livello culturale, l'ambiente sociale e territoriale di provenienza, l'età, che condiziona anche la capacità di accesso ai mezzi di informazione, la posizione di erede; diverse da malattia a malattia, incidendo se sia rara o diffusa nella popolazione, di facile diagnosticabilità o se richieda complessi accertamenti, se sia multifattoriale o determini effetti ingravescenti o lungo-latenti.

Dopo questo studio si è ulteriormente rafforzata in me la consapevolezza del ruolo centrale che la "nomofilachia" riveste nella tutela dei diritti; la nomofilachia non deve essere intesa infatti come un'entità astratta, empirea, espressione del predominio autoritario della *regula iuris* calata dall'alto, bensì come la realizzazione di un risultato virtuoso, che parte dal basso e trova la sua sintesi nella centralità che l'ordinamento riconosce al giudice di legittimità.

La nomofilachia non è mai statica ma costituisce un "progetto *in fieri*", in continua evoluzione, un meccanismo delicato e articolato che richiede una attenzione continua in quanto il diritto vivente può definirsi tale solo se "vive", se cioè da un lato, resta sensibile e permeabile alle istanze di rimeditazione, che costituiscono sempre una occasione di crescita se coraggiosamente conducono a ripensamenti di orientamenti ormai tralatizi e superati nel tempo che richiedono un aggiornamento alla luce dell'evoluzione del quadro normativo, anche sovranazionale, e del sentire comune della società, e dall'altro oppone, però, resistenza a tentativi contingenti, occasionali e imprudenti di imprimere, più o meno consapevolmente, cambi di direzione a orientamenti consolidati che costituiscono invece delle pietre miliari non scalfite dal passare del tempo.

Proprio perché la nomofilachia resti un organismo vitale è importante che tutti, dottrina, magistrati e avvocati, vigilino come sentinelle sullo sviluppo coerente dei precedenti di legittimità che non dovrebbero mai disorientare, creare antinomie e discrasie, ma solo contribuire a una evoluzione sistematica e "costituzionalizzata" della giurisprudenza.

Sulla decorrenza della prescrizione in caso di malattia professionale questa vigilanza sembra aver dato i suoi frutti e, dopo una parentesi ambigua, la Corte di cassazione sembra aver ritrovato le coordinate di un tempo, con una rimeditazione che sembra aver aperto una nuova stagione di stabilizzazione dei principi consolidati nel passato<sup>14</sup>; è evidente che se si dovessero riproporre le letture più restrittive della conoscibilità in astratto una rimessione alle Sezioni Unite sarebbe non solo "opportuna"<sup>15</sup> ma addirittura doverosa.

---

14 Cfr nello stesso senso Cass. n 13231 e n 26456 del 2024.

15 A. De Matteis - R. Riverso. *La prescrizione delle malattie professionali tra vecchie certezze*, già citato.

# LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA DEI LAVORATORI DELLE PIATTAFORME DIGITALI E L'EUROPA

G. MAMMONE\*

\* PRIMO PRESIDENTE EMERITO DELLA CORTE DI CASSAZIONE

## ***SOMMARIO***

**1.** Premessa. - **2.** Lavoro e piattaforme digitali. - **3.** Caratteristiche del lavoro svolto “mediante” piattaforme di lavoro digitali. - **4.** L’impatto dell’intelligenza artificiale e la sicurezza del lavoro. - **5.** Il lavoro tramite piattaforma digitale e (i nuovi) rischi. Attualità del d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81. - **6.** Il ruolo propositivo dell’Unione europea. Il regolamento sull’intelligenza artificiale. - **7.** La Direttiva UE 2024/2831. - **8.** Rilievi conclusivi.

## **Abstract**

L’articolo descrive le complesse modalità di svolgimento del lavoro mediante le piattaforme digitali nella prospettiva della sicurezza dello svolgimento della prestazione e della tutela della salute dei lavoratori interessati. In particolare, vengono evidenziati i rischi che gli stessi corrono, soprattutto in presenza di modalità di impiego determinate dall’utilizzo dell’intelligenza artificiale. L’analisi viene approfondita alla luce del Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull’intelligenza artificiale e della Direttiva (UE) 2024/2831 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2024 relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali.

## **1. Premessa**

Il gradito invito a essere presente a questa seduta pomeridiana del Seminario nazionale 2024 degli avvocati dell’Inail mi consente non solo di rendere omaggio ad Aldo De Matteis, partecipando alla presentazione del libro collettaneo contenente gli studi in suo onore, ma anche di arricchire il contenuto del contributo scritto che ho dato all’Opera che oggi presentiamo.

Successivamente al licenziamento del testo di tale contributo, infatti, gli organi legislativi dell’Unione europea hanno definitivamente approvato e promulgato il Regolamento sull’intelligenza artificiale 2024/1689 e la Direttiva 2024/2831 sul

lavoro mediante piattaforme digitali<sup>1</sup>. Nel mio saggio dedicato alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori delle piattaforme digitali pubblicato nel libro era data notizia dell'ormai prossima approvazione del Regolamento e della Direttiva e, al fine di svolgere alcune considerazioni funzionali alla trattazione, i testi erano esaminati nella versione al momento *in progress*.

Oggi, avendo a disposizione i testi ufficiali, ho dunque la possibilità di riprendere il tema del mio contributo per svolgere in proposito un ragionamento ulteriore, più aggiornato e articolato, arricchendolo con alcune citazioni testuali.

Approfitto, quindi, dell'occasione e ringrazio per l'opportunità oggi concessa.

## 2. Lavoro e piattaforme digitali

Il mercato del lavoro digitale è molto più ampio di quello tradizionale. Ai canali di reclutamento basati sui normali mezzi di intermediazione (agenzie pubbliche o private e relazioni interpersonali) si associa, infatti, un mercato del lavoro *online* gestito dalle piattaforme digitali (spesso specializzate per settori merceologici) che rendono disponibili le più varie occasioni di lavoro, modulate secondo una pluralità indefinita di tipologie.

Lo schema di questo nuovo mercato più comunemente rilevato è quello dell'economia dei "piccoli lavori" (c.d. *gig economy*, da uno dei significati della parola inglese *gig*), che muove i lavoratori disposti a svolgere attività di relativo impegno professionale con modalità organizzative caratterizzate da garanzie contrattuali minori che non nelle prestazioni lavorative stabili e continuative.

Solitamente queste forme di lavoro si articolano in due tipologie di massima: le attività svolte "nelle" piattaforme e le attività svolte "sulle" piattaforme. La prima tipologia (*nelle*) vede la piattaforma come soggetto organizzatore della prestazione, che mette in contatto il soggetto richiedente e il soggetto disponibile a fornire un determinato servizio (solitamente di contenuto materiale) di cui viene fatta richiesta. La seconda tipologia (*sulle*) prevede lo svolgimento di una prestazione dematerializzata per la quale la piattaforma svolge una funzione di vera e pro-

---

1 V. Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), in G.u. UE del 12 luglio 2024 (serie L); nonché Direttiva (UE) 2024/2831 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2024 relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali, in G.u. UE del giorno 11 novembre 2024 (serie L). Un primo commento del Regolamento in M. CARTA, *Il Regolamento UE sull'Intelligenza Artificiale: alcune questioni aperte*, in [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it), fasc. 3/2024, nonché per la Direttiva, F. ZORZI GIUSTINIANI, *La direttiva (UE) 2024/2831 relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro mediante piattaforme digitali e la dichiarazione dell'Unione europea relativa a un'intesa comune sull'applicazione del diritto internazionale nel cyberspazio*, in Nomos, fasc. 3/2024; V. SALESE, *La qualificazione dei lavoratori delle piattaforme digitali e le nuove forme di tutela alla luce della direttiva 2024/2831*, in Quad. AISDUE, fasc. n. 1/2025, e o. DESSI, *Accordi collettivi dei "Platform worker", lavoro autonomo e antitrust nel diritto dell'Unione Europea*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. 6/2025.

pria intermediazione, tra chi richiede lo svolgimento di attività intellettuali più o meno standardizzate e una massa di soggetti disposti a svolgere le attività stesse e a restituirne il prodotto per il tramite della stessa piattaforma<sup>2</sup>.

Solo nel primo caso la prestazione ha una sua materialità esecutiva, in quanto il lavoratore utilizza le proprie energie fisiche e strumenti di lavoro specifici, secondo le indicazioni ricevute dalla piattaforma che gestisce il servizio. È il caso in cui al lavoratore viene chiesto di consegnare merci e beni o di fornire servizi: si pensi ai *riders* che consegnano cibi a domicilio o ai fattorini che Ken Loach ha immortalato nel suo *Sorry! We missed you*. Nel secondo caso si tratta, invece, di attività che sono svolte esclusivamente *online* (quali la codifica di dati, la traduzione in lingua di testi o l'attività di *design*) che danno luogo a un prodotto immateriale e non richiedono l'utilizzo di ulteriori strumenti di lavoro. Nel prosieguo della trattazione, tuttavia, le due tipologie saranno unificate e si utilizzerà la categoria risultante dalla definizione utilizzata dalla Direttiva 2024/2831 di “lavoratori mediante piattaforme digitali”.

La Direttiva, infatti, è consapevole della realtà esposta, ma prescinde dalle modalità di svolgimento della prestazione e dalla natura del rapporto di lavoro configurabile sul piano giuridico, focalizzando il dato imprescindibile nella circostanza che “il lavoro mediante piattaforme digitali può essere svolto esclusivamente online mediante strumenti elettronici (lavoro online mediante piattaforme digitali) o secondo modalità ibride che combinano un processo di comunicazione online con una successiva attività nel mondo fisico (lavoro in loco mediante piattaforme digitali)”<sup>3</sup>. Essa, pertanto, definisce “lavoro mediante piattaforme digitali” (*working through digital platforms*) “il lavoro organizzato tramite una piattaforma di lavoro digitale e svolto nell’Unione da persone fisiche sulla base di un rapporto contrattuale tra la piattaforma di lavoro digitale e la persona fisica, indipendentemente dal fatto che esista o

---

2 Esempi di piattaforme di lavoro “nelle” piattaforme sono *Uber* (per lo svolgimento di servizi automobilistici non professionali di trasporto di persone), *Glovo*, *Deliveroo*, *Just Eat* (per la consegna di cibi preconfezionati e merci a domicilio).

Esempi di piattaforme di lavoro “sulle” piattaforme è *Upwork* (fino al 2015 *Elance-oDesk*), piattaforma di servizi freelance che consente il contatto tra imprese che chiedono l'esecuzione di particolari servizi di vario contenuto professionale e lavoratori autonomi, che operando a distanza mediante tecnologie informatiche e senza essere legati da vincolo continuativo con il richiedente, sono disposti a svolgere quel servizio. Funzione analoga viene svolta da *Guru*, *Prolance*, *Worker*.

Le due tipologie si distinguono per la natura dei servizi richiesti e il piano di operatività connesso. La prima tipologia prevede una territorialità della piattaforma, essendo i servizi richiesti collegati a un ambito territoriale ristretto. La seconda invece, in ragione della vastità del mercato riconnessa, non ha limiti territoriali ed è operativa direttamente su Internet. Ogni piattaforma si distingue, dunque, dalle altre per la funzionalità della metodologia operativa e, in sostanza, degli algoritmi adottati.

V. al riguardo LEHDONVIRTA, *Cloud Empires*, edizione italiana, Torino, 2023, pag. 82 e segg. In mancanza di una standardizzazione quantomeno concettuale del fenomeno, l'A., docente di Ricerca sociale digitale a Oxford, si vale soprattutto dei risultati raggiunti in sede di indagine sociologica da alcuni gruppi di ricerca da lui coordinati.

3 V. *Considerando* n. 5.

*no un rapporto contrattuale tra tale persona e il destinatario del servizio". Lavoratore delle piattaforme digitali è "qualsiasi persona che svolge un lavoro mediante piattaforme digitali e che ha, o si ritiene che abbia, un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia"*<sup>4</sup>.

### **3. Caratteristiche del lavoro svolto “mediante” piattaforme di lavoro digitali**

La Direttiva 2024/2831 enuncia il concetto di “piattaforma di lavoro digitale” in termini di requisiti funzionali<sup>5</sup>:

- 1) la fornitura di un servizio a distanza mediante moduli digitali;
- 2) su richiesta di un destinatario;
- 3) mediante organizzazione del lavoro svolto a titolo oneroso da individui-persona;
- 4) l’uso di sistemi di monitoraggio o di sistemi decisionali automatizzati.

Le piattaforme, tuttavia, non si limitano solo a intermediare il rapporto tra richiedente-datore e offerente-lavoratore, ma offrono anche informazioni circa la natura del lavoro richiesto, il compenso, la durata, la qualità professionale, la reciproca affidabilità e solvibilità delle parti del rapporto. Gli utenti (richiedenti e offerenti) grazie al contatto consentito dalla piattaforma (e, secondo lo schema generale, previa corresponsione del compenso previsto per il gestore della piattaforma), anche senza mai entrare in rapporto diretto, forniscono e ottengono il servizio pattuito.

Per la piattaforma il lavoratore e il soggetto che richiede la prestazione non sono degli sconosciuti: tanto il primo che il secondo sono preventivamente registrati e debbono implicitamente sottoporsi alle modalità organizzative adottate dalla piattaforma mediante l’utilizzo di appositi algoritmi. In una mera logica di mercato, sul piano generale si tratta di una funzione di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, posta in essere dal gestore della piattaforma per la realizzazione di una utilità, dato che il lavoratore riceve la ricompensa per il tramite della piattaforma stessa, la quale a sua volta detrae la propria provvigione, maturata per ogni incarico espletato. Grazie alla frequenza degli incarichi conferiti e all’accumulo ed elaborazione dei

4 V. art. 2, par. 1, lett. b) e d).

5 È chiara l’eco della nozione di “piattaforma di lavoro digitale” quale soggetto privato (solitamente organizzato in forma societaria) che opera in Internet “fungendo da intermediario, con compiti più o meno ampi di supervisione, per la fornitura di un servizio a chiamata richiesto da privati o aziende ed erogato, direttamente o indirettamente, da singoli individui, indipendentemente dal fatto che tale servizio sia effettuato *in loco* o *online*”, secondo la formulazione di OSHA, *Lavoro su piattaforma digitale: politiche e prassi in materia di salute e sicurezza sul lavoro per la prevenzione e la gestione dei rischi*, in [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu).

dati concernenti i servizi espletati, la piattaforma è in grado di tracciare un profilo reputazionale per ogni lavoratore e per ogni fruitore del servizio, valutando per il primo l'affidabilità nell'esecuzione della prestazione, per il secondo il grado di fidelizzazione e la correttezza nell'adempimento del pagamento.

Le piattaforme digitali svolgono un ruolo crescente, in quanto, grazie anche agli strumenti di intelligenza artificiale, sono in grado di entrare in contatto con un numero indeterminato di lavoratori e di indirizzarli verso attività lavorative predefinite, tipologicamente individuate, ma organizzate secondo modalità non facilmente qualificabili secondo i normali canoni del lavoro subordinato. Si tratta di forme di attività ibride, caratterizzate da autodeterminazione dei tempi di lavoro, da non esclusività della prestazione (in quanto il lavoro può essere combinato con altre attività) e da (relativa) possibilità di rapporto diretto con il fruitore della prestazione.

#### **4. L'impatto dell'intelligenza artificiale e la sicurezza del lavoro**

Per “sistema di intelligenza artificiale” (I.A.) si intende un *software* che può generare *output* quali contenuti, previsioni, raccomandazioni o decisioni che influenzano gli ambienti con cui interagiscono<sup>6</sup>. Una pluralità di sistemi di I.A., basati sulla capacità di processare una grande quantità di dati e di elaborarli per mezzo di algoritmi, è destinata a ripercuotersi sulla stessa struttura sociale, giocando un ruolo sempre più rilevante, sia per le nuove opportunità offerte<sup>7</sup>, sia per il carattere totalizzante e le potenzialità inesplorate o, quantomeno, non completamente definite<sup>8</sup>. Le applicazioni dell'intelligenza artificiale nella gestione del rapporto di lavoro hanno un impatto positivo ove destinate a correggere talune criticità del lavoro in fabbrica. Possono ridurre gli aggravi fisici della prestazione (mediante l'uso di *robot* collaborativi) e i rischi dell'attività prestata manualmente, contribuendo a evidenziare i potenziali pericoli o automatizzando le attività pericolose. Per esempio, i dispositivi sensori indossabili (*fitness trackers*) e quelli che monitorano i segni vitali del lavoratore e consentono di meglio valutare i rischi (esposizione a sostanze pericolose, pericoli fisici, scarsa ergonomia, vibrazioni, rumore) al fine di procedere agli interventi di correzione necessari.

Esistono, inoltre, dispositivi utili a incrementare il livello di sicurezza fisica: al-

---

6 Si sintetizza la nozione di I.A. accolta dal Regolamento 2024/1689, che in termini formali definisce sistema di IA “un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi esplicativi o impliciti, deduce dall'*input* che riceve come generare *output* quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali” (art. 3, n. 1).

7 v. CIUCCIOVINO, *La disciplina nazionale sulla utilizzazione della intelligenza artificiale nel rapporto di lavoro*, in LDE, Lavoro Diritti Europa, n.1/2024, pag. 3.

8 È stato coniato il termine “algocrazia” (*algocracy*) per indicare un sistema sociale basato sull'informatizzazione in cui, ben oltre i confini del mercato del lavoro, è il codice-algoritmo e non l'elemento umano a organizzare la vita sociale con conseguente impoverimento delle relazioni interpersonali. V. al riguardo le considerazioni di TRIA, *Salute e lavoro al tempo della gig-economy*, e-book in www.keyeditore.it, pag. 67.

cuni di carattere statico tradizionale (per es. caschi e maschere), altri di specifica applicazione algoritmica (per es. le capsule sottocutanee che monitorano la qualità delle condizioni ambientali in cui opera il lavoratore, oppure i dispositivi che momento per momento misurano la reazione dell'organismo del lavoratore stesso alle sollecitazioni lavorative)<sup>9</sup>.

Di contro, l'attuazione dell'I.A. può indirettamente creare nuovi motivi di penosità del lavoro, in termini di disumanizzazione, di alienazione e dequalificazione dei lavoratori impegnati nei cicli produttivi gestiti dagli algoritmi, con aumento dello *stress* lavorativo, dei problemi di salute mentale e della possibilità di infortuni.

Per esempio, quando il lavoratore è supportato da un robot-I.A. nelle operazioni più onerose e di *routine* esiste sicuramente un alleviamento della fatica fisica della persona, ma emerge anche il rischio derivante dal contatto fisico tra la macchina e l'uomo. Si determina, inoltre, una situazione di *stress* causata dal coordinamento della velocità operativa della macchina, dato che l'uomo è costretto a lavorare al ritmo della macchina<sup>10</sup>.

Possono, pertanto, manifestarsi patologie ansiose, causate dall'aumento dei ritmi e dalla consapevolezza del lavoratore di non potere intervenire sul meccanismo così avviatosi; le parti quindi si invertono: è la macchina che condiziona l'uomo, e questi è sottoposto a una sorveglianza indiretta, quanto inflessibile, da parte della prima! Fin qui le applicazioni dell'I.A. riferibili a modalità di lavoro tradizionali, tipiche del lavoro in fabbrica, in cui il ruolo del *software* è, di massima, parallelo a quello svolto dalla componente umana e di essa integrativo. Diverse considerazioni muovono, invece, le applicazioni dell'I.A. al lavoro prestato sul *web* tramite piattaforme digitali, in cui prevalgono attività lavorative e modalità di esecuzione non standardizzate e l'intelligenza artificiale, con l'invasiva presenza degli algoritmi, è destinata a condizionare l'elemento umano.

Nel lavoro prestato mediante le piattaforme (v. § 2) il rapporto di lavoro vede impegnati tre soggetti: il lavoratore che offre la prestazione o il servizio, l'utente della piattaforma che utilizza quanto offerto, il gestore della piattaforma (nella specie qualificabile come "committente") che mediante algoritmi organizza e coordina il rapporto tra lavoratore e utente.

Le prestazioni perdono ogni carattere di continuità, vengono svolte esclusivamente *on demand* e sono gestite direttamente dai sistemi di I.A. Sono gli algoritmi a indirizzare domanda e offerta di prestazioni e servizi, a rilevarne l'effettuazione e a valutare la correttezza dell'esecuzione, a misurare il grado di soddisfazione dei richiedenti e a tracciare il profilo reputazionale dell'esecutore. Prevalgono,

9 V. EU-OSHA, *L'impatto dell'intelligenza artificiale sulla salute e la sicurezza al lavoro*, in <https://osha.europa.eu/it/publications/impact-artificial-intelligence-occupational-safety-and-health>, pag. 3. Il documento nasce dalle ricerche dell'EU-OSHA in merito all'impatto della digitalizzazione sulla sicurezza sul posto di lavoro.

10 V. EU-OSHA, *op. cit.*, pag. 2.

dunque, modalità di lavoro non standardizzate, che il lavoratore può liberamente accettare, assumendo la figura dell'esecutore *self-employed worker* (espressione traducibile con buona approssimazione con "lavoratore autonomo").

Ne deriva che il lavoro tramite piattaforma, proprio per l'intervento dell'I.A., perde alcuni suoi caratteri costitutivi (primo tra tutti la sua natura subordinata come intesa tradizionalmente) e muta la sua configurazione. La frammentarietà dell'occupazione offerta dalla piattaforma, in quanto articolata in una somma di singoli contratti (*crowdwork*), può dar luogo a perdita di professionalità, incertezza economica, carenza di protezione sociale. I rischi cui il lavoratore informatico è sottoposto assumono quindi una nuova tipizzazione, di carattere prettamente sociale ed economico, di modo che la condizione dell'individuo deve essere ri-considerata sul piano giuridico, tenendo conto dei singoli aspetti che chiedono nuovi strumenti di tutela giuridica<sup>11</sup>.

La (relativa) novità di queste situazioni lavorative e la transnazionalità del mercato del lavoro creato dalle piattaforme digitali ha trovato gli Stati nazionali e le loro legislazioni impreparati ad affrontare il fenomeno nel suo complesso<sup>12</sup>, per cui i tentativi di inquadramento del fenomeno, anche per quanto riguarda la tutela della sicurezza della prestazione di lavoro, hanno necessariamente dovuto far ricorso alle tradizionali categorie giuridiche del diritto del lavoro.

## 5. Il lavoro tramite piattaforma digitale e (i nuovi) rischi. Attualità del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81

I rischi che si ripercuotono sulla persona e sulla salute di coloro che svolgono attività lavorativa digitale sono riconducibili a fattori che vanno oltre la fase meccanica della prestazione e sono presenti nell'organizzazione e nella gestione del rapporto nel momento in cui entra in gioco la funzione ordinatrice degli algoritmi; rischi che hanno una diversa caratterizzazione in ragione della condizione soggettiva che il lavoratore assume nel lavoro tramite piattaforme digitali.

Tale condizione è determinata dalla posizione lavorativa e dagli accordi regolatori; dal compenso, frutto di unilaterale determinazione della controparte; dalla gestione algoritmica e dalla sorveglianza digitale; dall'isolamento professionale e dal disequilibrio tra vita privata e professionale, dalla mancanza di un tessuto sociale di supporto. Tutti fattori che determinano precarietà lavorativa e incertezza del reddito, e creano nell'individuo pressioni psicologiche che sono fonte di *stress* e dipendenza psicologica. È, dunque, opportuno interrogarsi su come debba articolarsi la *tutela del lavoro*

---

11 Al riguardo si rinvia a LOI, *Il lavoro nella gig economy nella prospettiva del rischio*, in *Riv. giur. lav.*, 2017, I, pag. 267.

12 V. LEHDONVIRTA, *op. cit.*, pag. 235 e segg., il quale illustra le motivazioni che spingono le piattaforme ad assumere sempre maggior peso economico (non solo nel campo del lavoro digitale) e si pone l'interrogativo di quali strumenti possano utilizzare gli Stati nazionali per assumere un effettivo controllo di carattere normativo del fenomeno.

dei soggetti che prestano attività lavorativa “tramite” piattaforma digitale, dato che *stress* e dipendenza psicologica assumono un rilievo proprio, crescente quanto più è alto il grado di occupazione digitale della persona (parziale o esclusivo che sia). A tale proposito è utile rimarcare l’attualità e, contemporaneamente, l’insufficienza della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro contenuta nel d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, dato che la definizione di “rischio” e quella di “salute” da esso accolte sul piano concettuale possono essere rispettivamente estese anche ai rischi che il lavoro tramite piattaforme arreca all’integrità del lavoratore<sup>13</sup>.

Il criterio base che regola la disciplina del d.lgs. n. 81 del 2008 è quello dell’effettività e, pertanto, all’individuazione dei soggetti beneficiari della tutela, fanno riscontro le misure generali di tutela e gli obblighi facenti capo al datore di lavoro e agli altri soggetti aventi compiti aziendali propri o cui sono delegati specifici compiti in materia di sicurezza sul lavoro. Prime tra tutti la valutazione, la prevenzione e l’eliminazione “di tutti i rischi per la salute e sicurezza” (artt. 15 e 28), secondo un criterio di considerazione “onnicomprensivo”<sup>14</sup>.

Sul piano interpretativo, tuttavia, anche a voler superare tutti i condizionamenti che derivano dalla relatività della natura giuridica del rapporto dei lavoratori tramite piattaforma digitale e ritenere che costoro siano ricompresi nel generale concetto di “lavoratore” definito dall’art. 2 del d.lgs. 81 del 2008, si pongono comunque concreti dubbi circa il contenuto dell’obbligo del datore di individuare (e valutare secondo le stringenti modalità previste dall’art. 29), soprattutto per i rischi, sopra evidenziati, propri di tale categoria di lavoratori.

Al riguardo è stato rilevato che il modo migliore di affrontare il problema è quello di accertare se il lavoratore tramite piattaforma sia esposto agli stessi rischi dei tradizionali settori produttivi “oppure se vi siano rischi inediti”; in entrambi i casi si renderebbero interventi di carattere normativo in quanto “il diritto del lavoro come generale struttura giuridica di protezione contro il verificarsi di determinati rischi sociali” non può essere insensibile al modificarsi delle tecniche produttive, né tollerare una situazione in cui esistano rischi quantitativamente e qualitativamente diversi<sup>15</sup> da quelli per i quali esiste un apparato di tutela. E,

13 Lettura analogamente aggiornata può farsi dell’art. 1 del d.lgs. n. 81 del 2008 per quanto riguarda la definizione dei concetti di “prevenzione” (il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell’integrità dell’ambiente esterno”, lett. n), “valutazione dei rischi” (“valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell’ambito dell’organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata a individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e a elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza”, lett. q), “pericolo” (“proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni”, lett. r).

14 V. al riguardo FANTINI-GIULIANI, *Salute e sicurezza del lavoro*, in AA.VV., *Diritto del lavoro*, a cura di AMOROSO, DI CERBO, MARESCA, cit., pag. 2113.

15 v. LOI, *op. cit.*, pag. 268.

dato che è dall'utilizzo dell'intelligenza artificiale che nascono i dubbi maggiori, ci si deve chiedere se l'uso dell'algoritmo imponga di per sé una nuova forma di responsabilità a chi della stessa si vale, o se invece esso possa essere ricondotto mediante l'interpretazione nell'ambito dei concetti giuridici generali, nell'ottica di una sorta di "mediazione-giuridica" che ne accompagni l'omologazione nella cultura lavoristica<sup>16</sup>.

Da questa ottica appare mosso il legislatore nazionale, che ha creato un ponte tra la vigente disciplina di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro del d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, le nuove figure professionali dei lavoratori digitali e le tutele a essi estese sul piano normativo, retributivo e assicurativo.

Questo raccordo appare obbligato per le estensioni al lavoro mediante piattaforma ricavabili dalla tutela lavoristica prevista dal d.lgs. n. 81 del 2015 (versione definitiva); estensioni implicite se riferite al lavoro generalmente etero-coordinato svolto mediante piattaforma (art. 2, c. 1) ed esplicite per l'art. 47-*septies*, per il quale "il committente che utilizza la piattaforma anche digitale è tenuto nei confronti dei lavoratori di cui al comma 1 [i *riders* "autonomi"], a propria cura e spese, al rispetto del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81".

È ben vero che la norma dell'art. 2087 c.c. è duttile al punto da configurare a carico del gestore della piattaforma-committente della prestazione un adeguamento immediato dell'obbligo di sicurezza alle più recenti innovazioni tecnologiche in materia, analogamente a quanto desumibile in termini generali dalla già menzionata normativa del d.lgs. n. 81 del 2008. Il suo contenuto precettivo è, infatti, tradizionalmente esteso nel senso di ricoprendere nell'obbligo di sicurezza anche le misure non imposte da norme specifiche e quelle suggerite dalla tecnica e dall'esperienza. Inoltre, la giurisprudenza civile e penale in via ermeneutica ha esteso l'obbligo di tutela antinfortunistica a tutti gli addetti al lavoro, anche di fatto, e a tutto l'ambiente lavorativo in cui è chiamato a operare il lavoratore<sup>17</sup>.

L'applicazione di tali criteri al lavoro tramite piattaforme digitali appare, tuttavia, quantomeno problematica, non solo per la già rilevata incertezza interpretativa delle norme concernenti l'individuazione dei rischi e delle conseguenti misure di cautela, ma anche per l'incertezza circa il soggetto che dovrebbe assumere formalmente il ruolo di datore di lavoro tenuto all'obbligo di sicurezza, che non a caso il legislatore ha sostituito con la figura del "committente" (artt. 2 e 47-*septies* del d.lgs. n. 81 del 2015).

---

16 L'immagine della "mediazione" è suggerita da RUFFOLO, *Per i fondamenti di un diritto della robotica self-learning: dalla machinery produttiva auto driverless, verso una "responsabilità da algoritmo"?* in *Intelligenza artificiale e responsabilità*, Atti del Convegno tenutosi a Perugia il 29 novembre 2017, a cura di U. Ruffolo, Milano, 2017, pag. 5.

17 In termini generali v. la ricognizione effettuata da DE MATTEIS, in *Le responsabilità del datore di lavoro*, Roma, 2013, pag. 13 e pag. 77.

## **6. Il ruolo propositivo dell’Unione europea. Il Regolamento sull’intelligenza artificiale**

Il Regolamento europeo sulla intelligenza artificiale impone agli operatori dei sistemi di I.A. di effettuare una preventiva adeguata valutazione dei diritti fondamentali dei soggetti interessati, in quanto giuridicamente fondato sull’articolo 114 TFUE e rientrante nella strategia dell’Unione per la regolazione del mercato unico digitale nel cui ambito, in termini generali, l’Unione stessa si ripromette di perseguire “*un elevato livello di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali*”<sup>18</sup>.

Sul piano strettamente giuridico il Regolamento non altera le disposizioni dell’Unione in materia di politica sociale, né incide sugli ordinamenti del lavoro degli Stati membri “*per quanto riguarda le condizioni di impiego e le condizioni di lavoro, comprese la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, e il rapporto tra datori di lavoro e lavoratori*”, rispettando i diritti fondamentali di carattere individuale e collettivo dei lavoratori. In particolare, intende migliorare le condizioni del lavoro svolto mediante piattaforme digitali coordinandosi con la direttiva europea e rafforzando oneri e obblighi datoriali ogni volta che il rapporto di lavoro sia gestito mediante i sistemi di I.A.<sup>19</sup>.

Le disposizioni regolamentari hanno carattere tecnico-procedimentale e prendono in considerazione il livello potenziale di nocività dei sistemi di I.A., con particolare attenzione alle applicazioni formalmente qualificabili “ad alto rischio” (ovvero che abbiano “*un impatto nocivo significativo sulla salute, la sicurezza e i diritti fondamentali delle persone nell’Unione*”)<sup>20</sup>. Tra i “sistemi ad alto rischio” vengono collocati quelli utilizzati per l’assunzione e la selezione delle persone, il mansionamento, la valutazione, le promozioni, la cessazione del rapporto di lavoro<sup>21</sup>. In questo contesto sono ampliati i diritti di informazione e consultazione dei lavoratori con riferimento alla diffusione dei sistemi di IA ad alto rischio sul luogo di lavoro allo scopo di tutelare i diritti fondamentali posti alla base del regolamento (art. 26).

Secondo lo schema di formale coordinamento assicurato dalla Commissione UE debbono, inoltre, essere presi in particolare considerazione sul piano tecnico i

---

18 V. *Considerando* n. 1 e la relazione introduttiva.

19 V. *Considerando* n. 9.

20 V. il *Considerando* n. 46.

21 L’allegato III al testo del Regolamento al n. 4 considera ad alto rischio nei settori “Occupazione, gestione dei lavoratori e accesso al lavoro autonomo: a) i sistemi di IA destinati a essere utilizzati per l’assunzione o la selezione di persone fisiche, in particolare per pubblicizzare i posti vacanti, vagliare o filtrare le candidature, valutare i candidati nel corso di colloqui o prove; b) i sistemi di IA destinati a essere utilizzati per adottare decisioni riguardanti le condizioni dei rapporti di lavoro, la promozione o cessazione dei rapporti contrattuali di lavoro, per assegnare compiti sulla base del comportamento individuale o dei tratti e delle caratteristiche personali o per monitorare e valutare le prestazioni e il comportamento delle persone nell’ambito di tali rapporti di lavoro”.

contributi dell’Agenzia europea per la sicurezza e la salute del lavoro (EU-OSHA), a proposito dell’indagine preliminare compiuta circa l’analisi dei rischi e la loro gestione<sup>22</sup> e la “Comunicazione della Commissione europea in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro”, destinata proprio ad “affrontare le nuove questioni di SSL [sicurezza sul lavoro] relative al mercato del lavoro digitale”<sup>23</sup>.

L’Agenzia europea EU-OSHA ha elaborato una classificazione tassonomica tripartita del lavoro su piattaforma digitale, tenendo conto delle varie tipologie di attività erogata, del livello di competenza richiesto per lo svolgimento della prestazione e del livello di controllo esercitato dalla piattaforma digitale.

A parità di compiti, la maggior parte delle criticità concernenti la sicurezza del lavoro sono le stesse, che i lavoratori operino o meno tramite piattaforma, si pensi alla consegna di merci, ai servizi di pulizia o alla prestazione di servizi di manutenzione<sup>24</sup>. Esistono, tuttavia, nella specie fattori che comportano ulteriori criticità, destinate a incidere sulla prevenzione e gestione dei rischi. Tali fattori sono così classificati da EU-OSHA:

- a) *l’incerta collocazione contrattuale dei lavoratori*, causata dall’unilaterale definizione come “contratto di fornitura di un servizio o di lavoro autonomo” data solitamente al rapporto dalle piattaforme; ne deriva la disapplicazione dei quadri normativi di prevenzione e tutela della sicurezza sul lavoro già esistenti (tanto a livello dell’Unione che degli Stati membri), con conseguente trasferimento del compito della prevenzione e gestione dei rischi è trasferita ai lavoratori su piattaforma;
- b) *la gestione algoritmica e la sorveglianza digitale dell’attività di lavoro*, che altera l’equilibrio di potere tra piattaforma, cliente-richiedente il servizio e il lavoratore, e lo sposta a favore del primo o del secondo<sup>25</sup>;

---

22 Si vedano, tra gli altri i già citati *Lavoro su piattaforma digitale: politiche e prassi in materia di salute e sicurezza sul lavoro per la prevenzione e la gestione dei rischi* (nota 5) e *L’impatto dell’intelligenza artificiale sulla salute e la sicurezza al lavoro* (nota 20).

23 V. la Comunicazione della Commissione europea del 28 giugno 2021 *COM (2021) 323 final*, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, avente a oggetto il *Quadro strategico dell’UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027 Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione* (pagg. 9-10). In proposito RIVERSO, *La salute e la sicurezza sul lavoro nella legislazione europea*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro dell’Unione Europea*, a cura di COSIO, CURCURUTO, DI CERBO, MAMMONE, Milano, 2023, pag. 539 e segg., nonché DI CERBO, *Algorithmic management e piattaforme digitali: verso una normativa EU finalizzata a fissare livelli minimi comuni di tutela dei lavoratori*, in *LDE-Lavoro Diritti Europa*, n.1/2024.

24 V. EU-OSHA, *Lavoro su piattaforma digitale ecc.*, cit. pag. 5, rilevandosi, peraltro che il lavoro su piattaforma interessa solitamente occupazioni generalmente considerate più pericolose (si pensi al settore dei trasporti di merci e persone), per le quali si rivelano necessarie competenze non richieste dalle piattaforme, di cui l’algoritmo può non essere istruito a tener conto; o, ancora, comporta l’esplicitamento di mansioni aggiuntive che non rientrano nelle normali competenze, il che, a parità di compiti, comporta rischi ulteriori.

25 V. EU-OSHA, *Lavoro su piattaforma digitale ecc.*, cit. pag. 6. La gestione algoritmica determina cinque elementi

- c) *l'isolamento professionale, il disequilibrio tra vita professionale e vita privata, l'assenza di un tessuto sociale di supporto*, da cui derivano non solo disagi collaterali di carattere personale-esistenziale (*stress, burnout, stati depressivi, insoddisfazione della propria condizione personale*), ma anche la problematicità dell'organizzazione della prevenzione e della gestione dei rischi;
- d) *la "carriera senza confini", la precarietà del lavoro e l'insicurezza dell'impiego e del reddito*, nonché lo scarso potere contrattuale sulla quantificazione della retribuzione, da cui deriva un condizionamento della salute fisica e mentale dei lavoratori delle piattaforme.

Da questa analisi, EU-OSHA trae una serie di conclusioni che intendono fornire ai decisori politici elementi di valutazione per l'adozione di idonee iniziative di tutela. La consapevolezza che i rischi cui sono esposti i lavoratori, anche se simili a volte a quelli individuabili per altre forme di lavoro, sono esacerbati dai rilevati fattori richiede una pluralità di interventi. Le misure suggerite riguardano:

- a) la classificazione (e definizione) della posizione lavorativa;
- b) l'apertura della "scatola nera" per far luce sul funzionamento degli algoritmi;
- c) la creazione di opportunità di dialogo tra i lavoratori e tra questi e le altre parti interessate al rapporto lavorativo;
- d) la determinazione di criteri per determinare la durata dell'orario di lavoro e fissare, contemporaneamente, equilibrate condizioni di lavoro;
- e) la garanzia di applicazione rigorosa degli standard di sicurezza e salute sul posto di lavoro (sia di quelli esistenti che di quelli istituendi).

EU-OSHA, nel concludere il suo studio programmatico, tuttavia, rileva la sommarietà di tali conclusioni e suggerisce ai decisori ulteriori percorsi di approfondimento per l'elaborazione di buone pratiche, con l'obiettivo di creare una reale consapevolezza dei rischi associati al rapporto di lavoro e superare la fase dell'accantonamento dei problemi.

che si ripercuotono sulla salute e sicurezza dei lavoratori:

1. il monitoraggio continuo del comportamento dei lavoratori, per esempio tramite il dispositivo che collega i lavoratori alla piattaforma (telefono o computer), tramite *screenshot* o strumenti di tracciamento quali i sistemi GPS;
2. la valutazione delle prestazioni dei lavoratori, tramite i *rating* dei clienti, le statistiche dei compiti completati o rifiutati, i dati sulla velocità di esecuzione del compito;
3. il processo decisionale (semi-)automatizzato, senza intervento umano;
4. l'interazione delle piattaforme con sistemi che non permettono negoziazione o non danno possibilità di riscontro;
5. la mancanza di trasparenza circa il funzionamento dell'algoritmo (insindabilità del contenuto della c.d. "scatola nera").

Il documento tecnico d’Agenzia europea è frutto della rassegna della letteratura esistente in argomento, nonché dei dati e delle informazioni raccolte in proposito e si ricollega alle politiche in materia di ambiente di lavoro accolte dal “Piano d’azione sul pilastro europeo dei diritti sociali”<sup>26</sup> e dalla già menzionata Comunicazione della Commissione europea in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro<sup>27</sup>.

## 7. La Direttiva UE 2024/2831

La Direttiva promuove una regolazione del lavoro sulle piattaforme che prosciogli ai lavoratori *“la corretta situazione occupazionale alla luce del loro effettivo rapporto con la piattaforma di lavoro digitale”* e consenta loro *“accesso ai diritti applicabili in materia di lavoro e protezione sociale”* (il c.d. lavoro dignitoso, *decent work*)<sup>28</sup>. Tale approccio è inteso a includere tutti i casi in cui la situazione occupazionale della persona che svolge un lavoro mediante piattaforme digitali non sia chiara, compresi i casi di lavoro autonomo fittizio.

Viene accolto il principio del “primo dei fatti” (per tale intendendosi l’effettiva modalità di svolgimento della prestazione, a dispetto della definizione data dal contratto stipulato tra lavoratore e gestore della piattaforma) e si determina la presunzione legale dell’esistenza del rapporto di lavoro ogni volta che la piattaforma digitale controlla determinati elementi dell’esecuzione della prestazione. La presunzione concerne tuttavia solo l’esistenza del rapporto di lavoro, ma non la sua natura (subordinata o meno). Infatti, *“si presume che il rapporto contrattuale tra una piattaforma di lavoro digitale e una persona che svolge un lavoro mediante tale piattaforma costituisca un rapporto di lavoro qualora si riscontrino fatti che indicano direzione e controllo, conformemente al diritto nazionale, ai contratti collettivi o alle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia”*, art. 5, par. 1). La ratio della proposta è tutelare non solo i lavoratori subordinati, ai quali si attagliano i caratteri previsti dall’art. 5, par. 1,

---

26 V. i riferimenti alle note (1) e (3) del già citato EU-OSHA, *Lavoro su piattaforma digitale ecc.* V. anche Parlamento europeo-Consiglio-Commissione Europea, *Proclamazione inter-istituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali* (2017/C 428/09), a proposito di sicurezza degli ambienti di lavoro in un’epoca in cui i mercati del lavoro e le società sono in rapida evoluzione... [e] nuove opportunità e nuove sfide emergono dalla globalizzazione, dalla rivoluzione digitale, dal mutamento dell’organizzazione del lavoro e dagli sviluppi sociali e demografici, *Preambolo*, n. 9, nonché capo n. 10, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

V., inoltre, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano d’azione sul pilastro europeo dei diritti sociali* (COM (2021) 102 final del 4.3.2021); a proposito di “diritti sociali” e “politica sociale” dell’Unione europea, v. CINELLI-SIOTTO, *La politica sociale europea*, in AA.VV. *Il diritto del lavoro dell’Unione Europea*, cit, pag. 41.

27 V. nota (23).

28 V. VETTOR, *La proposta di Direttiva sul lavoro tramite piattaforma nel prisma delle fonti internazionali ed europee*, in *Lavoro Diritti Europa*, LDE, n. 2/2022, che ricollega il *lavoro dignitoso* al valore della dignità umana e del lavoro desumibile dalle disposizioni contenute nelle fonti internazionali (par. 3).

ma anche i lavoratori o, meglio, “le persone” che lavorano tramite le piattaforme. Sul piano della tecnica legislativa, la Direttiva è diretta agli Stati membri, ai quali si chiede di imporre alle piattaforme (*rectius*, ai loro gestori), mediante la legislazione nazionale di attuazione, una serie di obblighi concernenti la “gestione algoritmica” (Capo terzo del testo, vero cuore della tutela contro le distorsioni dell’intelligenza artificiale). In particolare, si impongono limiti e obblighi di trasparenza ai sistemi di monitoraggio dei dati personali, imponendo l’obbligo di monitoraggio “umano” dei sistemi automatizzati (ovvero la periodica valutazione dell’impatto sulle condizioni di lavoro delle decisioni individuali prese dai sistemi automatizzati) (art. 10); l’obbligo di dar conto ai lavoratori che ne facciano richiesta, per il tramite di una persona di contatto, di *“qualsiasi decisione presa o sostenuta da un sistema decisionale automatizzato”* (c.d. riesame umano di decisioni significative, art. 11); l’obbligo di informare i lavoratori circa l’uso dei sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati (art. 13).

Quanto alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori durante la prestazione, lo strumento giuridico richiamato è quello dell’applicazione della 89/391/CEE (e direttive correlate), recante misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, richiamando l’obbligo per i datori di lavoro di valutare i rischi per la sicurezza e la salute sul lavoro (art. 12). Nulla esclude, quindi, che in un prossimo futuro possa parlarsi di un diritto all’informazione circa il contenuto della *black box* del sistema di I.A.!

Specificamente, alle piattaforme si impone di: a) valutare i rischi dei sistemi decisionali di monitoraggio automatizzati, in particolare per quanto riguarda gli infortuni sul lavoro e le conseguenze psicosociali ed ergonomiche; b) valutare che detti sistemi offrano tutele adeguate in relazione ai rischi individuati; c) introdurre adeguate misure di prevenzione e protezione. In tutti i casi evitando di utilizzare i sistemi decisionali e di monitoraggio in maniera tale da mettere “indebitamente sotto pressione i lavoratori delle piattaforme digitali” o da mettere “altrimenti a rischio la salute fisica e mentale dei lavoratori delle piattaforme digitali” (art. 12, par. 2).

Il percorso della Direttiva è chiaro: di fronte a una vastissima tipologia di situazioni lavorative e a una tipologia di rischi che aumentano lo *stress* e l’ansia non si impone di adottare misure di prevenzione specificamente indicate, ma, in linea con una impostazione propria della normativa comunitaria, si fa leva sulla gestione complessiva del rapporto, chiedendo ai gestori delle piattaforme di programmare gli algoritmi in maniera tale da organizzare e gestire i rapporti di lavoro avendo l’obiettivo di prevenire quei rischi che in altra sede si sono analizzati e che la direttiva stessa dà per conosciuti<sup>29</sup>.

---

29 RIVERSO, *La salute e la sicurezza sul lavoro nella legislazione europea*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro dell’Unione Europea*, a cura di COSIO, CURCURUTO, DI CERBO, MAMMONE, cit., pag. 41, evidenzia la attualità della direttiva 89/391 che fissa nell’organizzazione aziendale lo strumento idoneo a conseguire risultati efficaci in materia di

## 8. Rilievi conclusivi

La dottrina ha lungamente indagato la natura giuridica del rapporto di lavoro svolto tramite piattaforme digitali, senza peraltro giungere a conclusioni risolutive. Lo stesso legislatore ha regolato, anche sul piano della sicurezza della prestazione, essenzialmente la fattispecie dei lavoratori che consegnano beni e merci per conto altrui in ambito urbano “con l’ausilio di velocipedi o veicoli a motore”, ma con il d.l. 4 maggio 2023 n. 48 (convertito dalla legge 3 luglio 2023 n. 85, c.d. decreto inclusione), pur recando un corposo intervento in materia di “rafforzamento” della sicurezza del lavoro (capo secondo, artt. 14/18-*bis*) e con qualche delusione dell’attesa<sup>30</sup>, non ha affrontato in profondità la problematica dei lavoratori delle piattaforme digitali.

Va segnalato, invece, il disegno di legge n. 2316/C/XIX pendente alla Camera avente a oggetti “Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale” risultante dal d.d.l. 1146/S/XIX di iniziativa governativa, approvato dal Senato il 20 marzo 2025 in un nuovo testo, all’esito della discussione in Assemblea.

Il disegno di legge, nel testo attualmente in discussione, fissa l’obiettivo di promuovere “un utilizzo corretto, trasparente e responsabile, in una dimensione antropocentrica, dell’intelligenza artificiale” (art. 1) e prevede che “l’intelligenza artificiale è impiegata per migliorare le condizioni di lavoro, tutelare l’integrità psico-fisica dei lavoratori, accrescere la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività delle persone in conformità al diritto dell’Unione europea” (art. 11, c. 1). Il successivo art. 12 prevede la costituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un “Osservatorio” sull’adozione di sistemi di intelligenza artificiale nel mondo del lavoro, avente il compito di “definire una strategia sull’utilizzo dell’intelligenza artificiale in ambito lavorativo, monitorare l’impatto sul mercato del lavoro e identificare i settori lavorativi maggiormente interessati”.

Le norme di diritto europeo sopra sintetizzate e l’iniziativa legislativa appena menzionata costituiscono, dunque, il cantiere nel quale dovrà essere delineata la futura disciplina di tutela della sicurezza e salute dei lavoratori che svolgono la loro prestazione tramite le piattaforme digitali.

tutela di salute e sicurezza del lavoro mediante piattaforme digitali, secondo le due specifiche direttive della valutazione del rischio e della sua prevenzione (pag. 541).

Il *considerando* n. 50 della Direttiva 2024/2831 nel richiamare la Direttiva 89/391/CEE precisa esplicitamente che “le piattaforme di lavoro digitali dovrebbero pertanto analizzare tali rischi, valutare se le misure di prevenzione dei rischi dei sistemi siano adeguate ad affrontarli e adottare adeguate misure di prevenzione e protezione” e che “al fine di rafforzare l’efficacia di tali disposizioni, la piattaforma di lavoro digitale dovrebbe mettere a disposizione dei lavoratori delle piattaforme digitali, dei loro rappresentanti e delle autorità competenti la valutazione dei rischi e delle misure di attenuazione”.

30 v. SQUEGLIA, *La piccola riforma sulla tutela della salute e sicurezza del lavoro e le sue ricadute sul d.lgs. n. 81/2008*, in LDE-Lavoro Diritti Europa n.1/2024, pag. 3.

# **LO SMART WORKING TRA TUTELA ANTINFORTUNISTICA E LIMITI ATTUATIVI. I PUNTI DI DEBOLEZZA E L'ANALISI DELLA GIURISPRUDENZA**

**M. E. MANCUSO SEVERINI\***

\* AVVOCATA INAIL - AVVOCATURA REGIONALE TOSCANA

## **SOMMARIO**

- 1.** La legge n. 81 del 2017, il quadro generale. - **2.** L'applicazione durante il periodo pandemico: lavoro agile o telelavoro? - **3.** I punti di debolezza e la giurisprudenza. - **4.** Considerazioni finali.

### **Abstract**

Il presente articolo analizza la normativa in materia di *smart working*. Più precisamente, dopo un veloce inquadramento generale, se ne descrive l'applicazione durante il periodo pandemico, dando conto di come l'istituto in esame, sotto la spinta delle contingenti emergenze di allora, fosse stato di fatto impiegato secondo delle modalità propriamente tipiche del telelavoro. Segue poi un'analisi sui punti di debolezza della normativa e del punto di vista a riguardo della giurisprudenza di legittimità, auspicando infine che proprio la giurisprudenza, in attesa di un mirato intervento del legislatore, dia massima espressione - come già fatto in alcune pronunce - alle potenzialità che le regole sul lavoro agile recano in sé.

### **1. La legge n. 81 del 2017, il quadro generale**

Sono trascorsi poco meno di sette anni dall'emanazione della legge n. 81 del 2017; in quell'occasione erano state formulate alcune riflessioni da parte di chi scrive, dall'angolo di visuale delle tutele antinfortunistiche e della funzione universalistica dell'assicurazione sociale. Le sfide per i modelli di tutela antinfortunistica apparivano infatti di prossima attuazione, così come il superamento della contraddittorietà del mantenimento di restrizioni all'accesso alla tutela in considerazione di una maggiore o minore pericolosità - valutata *ex ante* - delle diverse lavorazioni<sup>1</sup>. Ciò in quanto il principio di selettività della tutela, sulla base della valutazione della rischiosità delle lavorazioni, costituisce indubbiamente una li-

---

<sup>1</sup> MARIA ELENA MANCUSO SEVERINI, *Il futuro del lavoro è oggi: lo smart working. Quali sfide per i modelli di tutela antinfortunistica?* in Riv. inf. mal. prof., 2017, n. 1.

mitata attuazione dell'art. 38, comma secondo, della Costituzione<sup>2</sup>.

Era stata auspicata - nella prospettiva costituzionalmente orientata dell'art. 38 Costituzione - una più compiuta parificazione di situazioni oggettivamente paritarie, in forza di autorevole dottrina<sup>3</sup> che si è più volte espressa ritenendo tale indirizzo astrattamente applicabile a tutte le tipologie lavorative. Ci si era quindi domandati, per un verso, se la nuova legge<sup>4</sup> per un verso potesse costituire un'opportunità per superare antichi retaggi che spesso hanno giustificato diversità di trattamento (Corte cost. n. 221/1985) e dare risposta alla capacità espansiva contenuta *in nuce* nell'art. 1 t.u. n. 1124/1965, "attività protette", in ossequio al principio costituzionale dell'art. 38 Cost. comma 2; per altro verso, era stato considerato che, poiché la domanda di parità di tutele a parità di rischio deriva dall'elasticità dell'espressione "occasione di lavoro" - art. 2 lett. a) t.u. - ossia in esecuzione di obblighi nascenti dal rapporto di lavoro, la giurisprudenza avrebbe ben potuto valorizzare la potenziale estensibilità soggettiva della tutela grazie all'opportunità recata dall'istituto del lavoro agile, applicando a situazioni oggettivamente paritarie<sup>5</sup> il doveroso canone ermeneutico costituzionalmente orientato.

Con l'auspicio di superare così la dicotomia tuttora esistente in ottica estensiva della tutela assicurativa a figure professionali prima non contemplate.

D'altra parte, la legge offre molteplici spunti rinvenibili - tra gli altri - nella stessa dizione letterale dell'art. 18. Basti pensare all'assenza di vincoli di orario e di luogo di lavoro relativi allo svolgimento dell'attività lavorativa agile. Il superamento delle barriere di tempo e luogo connesso al lavoro agile e la conseguente forte riduzione del potere organizzativo del datore di lavoro confermano che la predefinizione dei vincoli spazio-temporali da parte del datore di lavoro non è più in grado di fornire indizi attendibili in ordine alla qualificazione del rapporto.

In questa prospettiva, ecco che la norma sul lavoro agile contenente l'indicazione delle modalità di esecuzione del rapporto di lavoro agile stabilite mediante accordo tra le parti - artt. 18 e 19 l. 81/2017 - anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi, rappresenta un *vulnus* dell'assetto, in quanto già al momento dell'emersione della legge ha costituito un profilo potenzialmente idoneo a incidere profondamente su alcuni requisiti della prestazione lavorativa subordinata, riverberandosi sulla tutela antinfornistica. Al riguardo, una prima conseguenza involge le verosimili difficoltà interpretative in caso di infortuni connessi a scelte discrezio-

---

2 L. LA PECCERELLA, *Il Testo Unico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali a cinquant'anni dalla promulgazione. Il percorso evolutivo e le sue prospettive, relazione presentata al Convegno su Infortuni e malattie professionali: bilanci e prospettive a 50 anni dal Testo Unico*, tenutosi a Padova il 30 giugno 2015.

3 A. DE MATTEIS, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024.

4 L. 22 maggio 2017, n. 81, "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato", Capo II (articoli da 18 a 23).

5 A. DE MATTEIS, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, cit.

nali del lavoratore, qualora sia data prevalenza all'interpretazione rivolta ad ancora tradizionalmente la tutela antinfortunistica alla eterodeterminazione del rischio; tale scelta emerge realisticamente ancora oggi dalla lettura dell'Informativa sulla salute e sicurezza nel lavoro agile prevista ai sensi dell'art. 22 comma 1 l. 81/2017. In un quadro così variegato si è abbattuta la pandemia, inducendo il Governo ad applicare frettolosamente istituti appena sorti per piegarli alla finalità fondamentale di contenimento dell'emergenza mediante il distanziamento sociale.

## **2. L'applicazione durante il periodo pandemico: lavoro agile o telelavoro?**

L'avvento improvviso di un virus sconosciuto - il Sars COv-2 - ha indotto i Governi e gli organi decisori di tutti i Paesi del mondo ad adottare misure di contrasto della pandemia che necessariamente hanno inciso su diritti fondamentali, quali la libertà individuale di cura, di movimento, di aggregazione sociale, di culto, e, per quanto qui interessa, di lavoro<sup>6</sup>.

Partendo da questa necessaria premessa, non può non evidenziarsi come le previsioni normative relative, tra le altre, ai profili della formalizzazione dell'accordo tra le parti, del controllo datoriale e dell'esercizio del potere direttivo, mal si adattassero all'urgente applicazione pratica di tale istituto in fase pandemica, in quanto lasciavano un margine di incertezza.

Si sono pertanto rese necessarie alcune decisive deviazioni nell'applicazione del lavoro agile, che hanno messo in luce una preliminare scelta del Governo tesa a realizzare una qual sovrapposizione con l'istituto del telelavoro. Il d.p.c.m. 11 marzo 2020, all'art. 1, n. 7, lett. A), ha previsto infatti che, con riferimento alle attività produttive e professionali, «*sia attuato il massimo utilizzo da parte delle imprese di modalità di lavoro agile per le attività che possono essere svolte al proprio domicilio o in modalità a distanza*»<sup>7</sup>.

I dati comunicati nel mese di maggio 2020 dal Politecnico di Milano<sup>8</sup> hanno al riguardo evidenziato che quello che organizzazioni e persone stavano vivendo non fosse il “vero” *smart working*, ma un lavoro da remoto forzato ed estremo. L'utilizzazione della modalità lavorativa che meglio rispondeva alle esigenze emergenziali è stata dunque una sorta di ibrido definibile quale telelavoro agile, ossia una modalità lavorativa svolta presso la propria abitazione mediante affievolimento del potere organizzativo datoriale.

---

6 A. DE MATTEIS, *Una panoramica del flusso normativo e della giurisprudenza sulla pandemia da Covid*, in Lav. Dir. Eur., 2022, n. 3.

7 V. d.p.c.m. 11 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*, art. 1 n. 7, lett. A).

8 *Osservatorio sullo smart working anno 2019/2020*, in *Osservatorio smart working* del Politecnico di Milano [https://www.osservatori.net/it\\_it/osservatori/smart-working](https://www.osservatori.net/it_it/osservatori/smart-working).

Il telelavoro trova la sua disciplina nella modalità lavorativa svolta presso le pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 4 della legge n. 191/1998: "Allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane"; esso rappresenta una variazione tecnico-organizzativa della tradizionale configurazione del modo di prestare lavoro, che incide sulle dimensioni spaziali e temporali della prestazione, senza per questo assurgere a una autonoma connotazione classificatoria. Detta impostazione ha indotto in equivoco circa l'inquadramento dell'istituto in una sorta di flessibilità tipologica anziché flessibilità organizzativa.

A ben vedere, la lettura della norma sul telelavoro evidenzia una più circoscritta connotazione rivolta all'essere una particolare modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, variabile al variare delle tipologie contrattuali, compreso ovviamente il lavoro subordinato. Si tratta dunque di una specifica modalità organizzativa, utilizzabile per vari scopi, connessi a profili personali del lavoratore (si pensi alle disabilità o alle esigenze di cura) o a necessità organizzative dell'amministrazione, che non condiziona lo status del lavoratore e dell'attività lavorativa, da svolgere comunque presso il proprio domicilio.

Da altro punto di vista non vi è chi non veda come sia l'istituto del lavoro agile che quello del telelavoro rechino in sé una verosimile connaturata potenzialità alla equivoca interpretazione.

E questa ambivalenza rivela la potenzialità espansiva di entrambe le modalità lavorative, rendendole idonee a orientare l'interprete, in ottica estensiva della tutela assicurativa rivolta a figure professionali prima non contemplate.

Nel lavoro agile, in particolare, il requisito dell'accordo per il conseguimento di determinati risultati concordati con il datore di lavoro mediante organizzazione di processi produttivi, spazi, modelli di vita e di lavoro, mette in luce l'idea allo stato nascente della partecipazione del lavoratore alla gestione e al rischio dell'impresa.

### **3. I punti di debolezza e la giurisprudenza**

In questa sede si torna a chiedersi se i punti di debolezza della legge possano essere elisi o quantomeno contenuti grazie all'auspicata interpretazione evolutiva della giurisprudenza. Su alcuni di essi si ritiene utile porre l'attenzione perché oggetto, anche se talvolta indirettamente, di pronunce giurisprudenziali. Non tratteremo della contrattazione collettiva, limitandoci qui ad analizzare la giurisprudenza dall'angolo di visuale delle ripercussioni sulla tutela antinfortunistica. Un primo punto di debolezza che si ritiene opportuno evidenziare, perché trasversalmente - e predittivamente - oggetto di arresti giurisprudenziali, è costituito dalle previsioni normative *ex art.* 18 commi 3-*bis* e 3-*ter* come novellato, riguardanti la priorità accordata alle richieste di lavoro agile formulate da lavoratori con particolari esigenze personali e familiari, nonché le conseguenze per il datore di lavoro in caso di rifiuto, opposizione o ostacolo alla fruizione del lavoro agile richiesto. Ci si

chiede in che modo questa norma possa modularsi con la previsione di accordo tra le parti basato sul rapporto di fiducia nella scelta della modalità lavorativa del lavoro agile e con la già potenzialmente equivoca previsione dell'accordo tra le parti - artt. 18 e 19 l. 81/2017 - mediante forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi.

Partendo da una vicenda di *mobbing* di cui era stata oggetto la lavoratrice, i Massimi Giudici prendono posizione in ordine al diritto al risarcimento del danno nei confronti dell'azienda datrice di lavoro che non ha ridotto i fattori di rischio sul luogo di lavoro, seppur conscia del disagio subito dalla lavoratrice a seguito delle condotte vessatorie dei colleghi<sup>9</sup>. Il principio ivi espresso era peraltro stato anticipato da una sentenza del Tribunale di Grosseto, la quale ha avuto modo di pronunciarsi sui criteri di cui avvalersi per adibire il lavoratore al lavoro agile, utilizzando i canoni previsti per l'adozione di buone pratiche atte a favorire stili di vita salutari e ridurre i fattori di rischio sul luogo di lavoro<sup>10</sup>.

In tal caso lo *smart working* è stato considerato quale strumento finalisticamente rivolto a tutelare la salute dei lavoratori in ossequio al dettato costituzionale *ex art.* 32, in un'accezione estensiva e coincidente con l'integrità generale dell'individuo e con il valore della persona nel suo complesso. Ed è su questa norma, infatti, che si fonda l'obbligo del datore di lavoro di risarcire tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti dalla lavoratrice a causa di una condotta datoriale colpevole, in ossequio agli obblighi di tutela antinfortunistica e in applicazione della norma di chiusura prevista *ex art.* 2087 c.c., norma che non si esaurisce, secondo la Corte, “nell'adozione e nel mantenimento perfettamente funzionale di misure di tipo igienico-sanitarie o antinfortunistiche”, ma attiene anche - e soprattutto - “alla predisposizione di misure atte a preservare i lavoratori dalla lesione di quella integrità nell'ambiente o in costanza di lavoro anche in relazione a eventi, pur se allo stesso non collegati direttamente e alla probabilità di concretizzazione del conseguente rischio”.

Pur consapevoli del particolare momento storico nel quale la giurisprudenza su-indicata si è espressa, non può non rilevarsi come al lavoro agile sia attribuita una funzione di “misura necessaria a preservare i lavoratori dalla lesione dell'integrità psico-fisica nell'ambiente o in costanza di lavoro” per la quale non ci sembra sia stato finalisticamente creato.

Cionondimeno, non può non prendersi atto della scelta governativa, attuata me-

9 Cass. Civ., sez. lav., 4 dicembre 2020 n. 27913, in *Dejure*, dove si legge “Inoltre, occorre sottolineare, alla stretta dei consolidati arresti giurisprudenziali di legittimità (cfr. *ex plurimis*, Cass. nn. 10145/2017; 22710/2015; 18626/2013; 17092/2012; 13956/2012), che la responsabilità datoriale per la mancata adozione delle misure idonee a tutelare l'integrità psico-fisica del lavoratore discende o da norme specifiche o, nell'ipotesi in cui esse non siano rinvenibili, dalla norma di ordine generale di cui all'*art. 2087 c.c.*, costitutiva norma di chiusura del sistema antinfortunistico estensibile a situazioni e ipotesi non ancora espressamente considerate e valutate dal legislatore al momento della sua formulazione e che impone all'imprenditore l'obbligo di adottare, nell'esercizio dell'impresa, tutte le misure che, avuto riguardo alla particolarità del lavoro in concreto svolto dai dipendenti, siano necessarie a tutelare l'integrità psico-fisica dei lavoratori (cfr., tra le molte, Cass. nn 27964/2015; 16645/2003; 63771/2003)”.

10 V. Trib. Grosseto, sez. lav., 23 aprile 2020, n. 502, ined.

diante il recente d. lgs. 30 giugno 2022, n. 105 che, con le sue modificazioni e introduzioni *ex art.* 18, commi 3-*bis* e 3-*ter*, non fa che certificare il lavoro agile come una sorta di esonero parziale per persone che hanno dei problemi personali o familiari, snaturandone la finalità e incidendo verosimilmente in senso demolidorio del rapporto di fiducia nell'accordo tra lavoratore e datore di lavoro. Non può non rilevarsi come ritorni di stretta attualità l'osservazione del mercato del lavoro svolta negli anni Ottanta circa la funzione della tecnologia e della torsione conseguente sul concetto di subordinazione, in particolare sui lavoratori che svolgono la loro attività con piena coscienza e autodeterminazione. Emerge qui in tutta evidenza il *vulnus* dell'assetto, che rischia di mettere all'angolo il lavoratore, la cui centralità non deve mai venir meno, in una perenne tensione per adeguare i testi originari ai valori della Costituzione.

Riguardo poi il luogo di svolgimento dell'attività lavorativa agile, esso rappresenta un profilo che a nostro parere può costituire un banco di prova per l'interprete circa la possibilità di ampliamento delle tutele. Vero è che è necessario separare i rischi attinenti all'ambito lavorativo da quelli inerenti all'ambiente domestico, e comunque necessario individuare un nesso funzionale tra l'evento e l'attività lavorativa. E tuttavia, la distinzione nella pratica non risulta agevole, anche perché bisogna tener conto della tematica sulla copertura delle attività prodromiche e sugli atti di locomozione interna<sup>11</sup>.

La recente pronuncia della Cassazione<sup>12</sup> emessa in sede di regolamento necessario di competenza, ha acceso un faro sulle criticità immediatamente manifestate ed emergenti dalla lettura del combinato disposto dell'*art. 18 comma 1* e dell'*art. 23 l. 81/2017*, ove è previsto - al comma 2 - il diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali da rischi connessi alla prestazione lavorativa resa all'esterno dei locali aziendali.

Oggi, più che in passato, il luogo della prestazione lavorativa non costituisce un elemento ontologico del rapporto di lavoro subordinato, afferendo piuttosto alle modalità di esecuzione della prestazione. L'ordinanza che si analizza, partendo dal luogo di abitazione di un lavoratore che svolge l'attività lavorativa in *smart*

---

11 A. DE MATTEIS, *InfORTUNI sul lavoro e malattie professionali*, cit., pag. 163

12 Cass. civ., sez. lav., 5 luglio 2023, n. 19023 in Giust. civ. Mass., 2023. La Corte ha ritenuto decisivo, ai fini della definizione di "dipendenza aziendale", che il datore di lavoro abbia dislocato un nucleo, seppur modesto, di beni organizzati per l'esercizio dell'impresa. Solo a queste condizioni può ritenersi radicata la competenza per territorio; "sebbene l'orientamento di questa Corte si sia sempre più indirizzato nella direzione dell'ampliamento del concetto di "dipendenza aziendale" per cui esso non coincide con quello di unità produttiva contenuto in altre norme di legge, ma deve essere inteso in senso lato, in armonia con la mens legis, al fine di garantire che il foro speciale del lavoro sia il più possibile prossimo alla prestazione lavorativa". Diversamente, quando, come nella fattispecie in esame, "l'attività di smart working si è atteggiata, secondo quanto dichiarato dallo stesso lavoratore, unicamente quale luogo di svolgimento della prestazione", potendo svolgersi indifferentemente anche in altre abitazioni, non sussistendo un elemento "che caratterizzasse in qualche modo la abitazione quale dipendenza aziendale, nel senso delineato, allora tale criterio non può essere preso in considerazione ai fini della individuazione della competenza territoriale".

*working*, precisa che per potersi ritener radicata la competenza per territorio “occorre pur sempre la sussistenza di un collegamento oggettivo o soggettivo del luogo ove il lavoratore presta la sua opera con la organizzazione aziendale”. Qualora, come in questo caso, il collegamento non si rinvenga, l’abitazione del lavoratore agile non può essere equiparata a una dipendenza aziendale.

Questo profilo della norma costituirà verosimilmente un punto nevralgico attorno al quale saranno valutate, oltre alle preliminari decisioni circa la competenza territoriale, anche questioni più strettamente legate alla tutela antinfortunistica. Peraltro, questo punto era stato già posto in luce da chi scrive, in quanto, pur se oggetto di un vivace dibattito in sede di lavori preparatori, non aveva evidentemente trovato stabile sintesi nel testo di legge. Durante i lavori parlamentari, il Senato aveva approvato un ordine del giorno che impegnava il Governo a valutare i rischi connessi a prestazioni di lavoro agile nel loro complesso, in modo da escludere i rischi legati ai singoli luoghi in cui viene espletato tale tipo di lavoro. Di talché trasparivano tutte le perplessità dello stesso legislatore rispetto a una “modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato” del quale i contorni apparivano fin troppo sfumati sin dall’approvazione della legge.

Autorevole dottrina ha infatti, ancora di recente, ribadito la persistenza della difficoltà di definire gli obblighi di prevenzione e di valutazione dei rischi per il datore di lavoro in caso di esteriorità del luogo di lavoro rispetto ai locali dell’impresa<sup>13</sup>, i quali non costituiscono in sé un problema, tenuto conto che i giudici non hanno esitato a riconoscere la responsabilità del datore di lavoro per violazione dell’art. 2087 c.c. anche in caso di infortuni avvenuti all’estero o comunque al di fuori dei confini nazionali. Il problema per il datore di lavoro potrebbe se mai riguardare l’assolvimento degli obblighi di vigilanza e controllo rispetto ai luoghi indicati nel patto e consensualmente definiti, mentre altra dottrina ha escluso che la prestazione possa svolgersi in luoghi diversi da quelli conosciuti.

Infine, si ritiene opportuno analizzare la norma dall’angolo visuale degli artt. 18, comma 2 e 22, comma 1 e comma 2 l. n. 81/2017, per verificare se sia stata colta dalla giurisprudenza l’occasione offerta dalla norma di dare risposte alla domanda di parità di tutele a parità di rischio in esecuzione di obblighi nascenti dal rapporto di lavoro.

La sentenza che qui si richiama può costituire, a nostro parere, una pietra angolare nell’orientamento giurisprudenziale relativo alla tutela antinfortunistica, per quanto sopra detto, benché inerisca all’istituto del lavoro agile in via indiretta. Con la sentenza n. 37019 del 2022<sup>14</sup>, la Suprema Corte prende posizione sul diritto al ri-

13 G. LUDOVICO, *Lavori agili e subordinazioni*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, pag. 320.

14 V. Cass. civ., sez. lav., 16 dicembre 2022, n. 37019, in *Dejure*. La Corte attribuisce all’espressione prestatori di lavoro una portata ampia, non coincidente con quella dei lavoratori subordinati ma inclusiva anche di altri soggetti, “comunque attratti nell’alveo di protezione della sicurezza e salute sul lavoro, anche se estranei al rapporto

sarcimento del danno da infortunio sul lavoro, da porre in capo al datore di lavoro. La Corte attribuisce all'espressione "prestatori di lavoro" una portata ampia, non coincidente con quella di lavoratori subordinati *ex art. 2094 c.c.* ma inclusiva anche di altri soggetti, "*comunque attratti nell'alveo di protezione della sicurezza e salute sul lavoro, anche se estranei al rapporto di lavoro*". Per la Corte, conseguentemente, ciò che rileva è che "*sia ravvisabile il nesso causale tra l'infortunio e la violazione della disciplina sugli obblighi di sicurezza*"; doveroso corollario è l'inclusione dell'associato in partecipazione nell'alveo di protezione *ex art. 2087 c.c.* Interessante l'interpretazione in senso espansivo dell'*art. 2087 c.c.*, quale fondamento dell'obbligo di tutela con potenziale estensibilità soggettiva della stessa<sup>15</sup>.

Nella sentenza risuonano echi della dottrina<sup>16</sup> in cui è stato ribadito che la lettura pluralistica della subordinazione non inficia la capacità inclusiva del concetto di centralità dell'*art. 2094 c.c.*, quale tipo socialmente prevalente, cioè a carattere generale, che costituisce modello generale e unitario ma certamente non inclusivo.

#### 4. Considerazioni finali

Lasciamo a quest'ultima pronuncia e alla dizione letterale in essa contenuta la fiducia in un percorso avviato nella direzione auspicata da chi, prima di noi<sup>17</sup>, ha evidenziato la centralità del lavoratore nel sistema di tutele; e tuttavia consapevoli del variegato panorama giurisprudenziale analizzato, con la consapevolezza che l'analisi attuale si svolge sempre per fasi, e quella attuale risente per un verso di arresti giurisprudenziali riguardanti quasi esclusivamente la fase emergenziale, e per altro verso degli strascichi della pandemia e dell'utilizzo di strumenti legislativi in fase c.d. emergenziale.

Cionondimeno, alcune pronunce hanno colto appieno le potenzialità che la norma sul lavoro agile reca in sé, lasciando intravedere una speranza nella direzione del superamento della dicotomia tra lavoratori tutelati e non tutelati, auspicato sette anni or sono da chi scrive, ritenendone già da allora maturi i tempi, e oggi divenuto ancor più attuale anche grazie alla spinta involontaria data dall'applicazione massiva in fase pandemica. Appare quindi ineludibile e improcrastinabile un intervento del legislatore che detti nuovi e coerenti principi generali per la definizione dell'area soggettiva di applicazione della tutela<sup>18</sup>.

*di lavoro*". Per la Corte, conseguentemente, ciò che rileva è che "*sia ravvisabile il nesso causale tra l'infortunio e la violazione della disciplina sugli obblighi di sicurezza*"; doveroso corollario è l'inclusione dell'associato in partecipazione nell'alveo di protezione *ex art. 2087 c.c.*

15 V. Cass. civ., sez. lav., 16 dicembre 2022 n. 37019, cit.

16 G. LUDOVICO, *Lavori agili e subordinazioni*, cit.

17 G. CORSALINI, *La centralità del lavoratore nel sistema di tutele dell'INAIL*, 2020, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre.

18 L. LA PECCERELLA, *op. cit.*

Dal momento in cui verosimilmente potrà dirsi conclusa la fase emergenziale, si potrà accettare se gli strumenti approntati abbiano dimostrato una tenuta del sistema o un rischio di collasso, ovvero se possano comunque essere ritenuti un buon banco di prova all'esame dell'interpretazione giurisprudenziale<sup>19</sup>, per interrogarsi in maniera laica e scevra da antichi retaggi sulla direzione verso la quale orientarsi.

---

19 Osservatorio Politecnico di Milano, cit.

# SICUREZZA DEL LAVORATORE E APPALTI, RIFLESSIONI CRITICHE

R. RIVERSO\*

\* CONSIGLIERE DELLA CORTE DI CASSAZIONE - SEZ. LAVORO

## ***SOMMARIO***

**1.** Gli insegnamenti di Aldo De Matteis. - **2.** L'art. 29 del d.lgs. 276/2003 e la banalizzazione dell'appalto. - **3.** Uno sguardo alla drammatica realtà. - **4.** Questione retributiva e insicurezza sul lavoro. - **5.** L'art. 29 del d.lgs. 276/2003: la grande ambiguità. **6.** L'art. 26 t.u. 81/2008 e la responsabilità del committente. - **7.** La giurisprudenza malferma sull'art. 26 t.u. 81/2008. - **8.** Dove non risponde invece il committente. - **9.** Conclusioni.

## **Abstract**

Bassi salari e condizioni di insicurezza sono due facce della stessa medaglia. L'insicurezza sul lavoro è anche figlia dell'insicurezza del lavoro, perché la prima forma di protezione della salute e della sicurezza del lavoro è la legalità, di cui parlava Aldo De Matteis: sono cioè i diritti alla stabilità, alla paga giusta, all'orario giusto, alla tutela sindacale, al corretto inquadramento, alla formazione e all'effettività della tutela giurisdizionale.

## **1. Gli insegnamenti di Aldo De Matteis**

Prima di addentrarmi nello specifico argomento della "sicurezza negli appalti" - su cui sono intervenuto nel libro dedicato ad Aldo De Matteis - non posso resistere alla mozione degli affetti che procede da un imperativo morale di riconoscenza che devo tributare ad Aldo con il massimo della sincerità.

Non so se posso considerami allievo o degno erede, ma è comunque ad Aldo che devo la trasmissione della passione per questa materia della tutela del lavoratore nel sistema della assicurazione obbligatoria Inail.

Una materia, per la verità, non scevra da tecnicismi e inconvenienti; primo fra tutti quello selettivo-assicurativo, di cui da più parti si auspica un superamento nella direzione di una più completa visione universalistica che manca nell'attuale modello che presenta molti buchi (soggettivi e oggettivi); tanto da stridere - io credo - con il principio predicato dall'art. 35 della Cost della *"tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni"*; ma anche con ulteriori principi costituzionali,

se è vero che il fondamento della tutela assicurativa *ex art. 38* della Cost, deve essere ricercato nella protezione del bisogno del lavoratore, considerato come persona; e non tanto nel rischio dell'infortunio.

La tutela sociale cioè guarda all'infortunio dopo che si è verificato - come evento generatore di bisogno tutelato - e proprio per questo non dovrebbe tollerare discriminazioni (né oggettive e tanto meno in chiave soggettiva).

Su tutto questo Aldo De Matteis è stato un punto di riferimento, non solo per me ma per tanti; cosa dice "il De Matteis" e il suo manuale è divenuta per tutti una tappa obbligata nel percorso da attraversare per una soluzione argomentata dei problemi della tutela Inail.

Anche alcune delle pronunce di legittimità a cui sono più legato come estensore tengono conto ovviamente degli studi di Aldo de Matteis, oltre che delle sentenze da lui firmate.

Penso per esempio, per quanto attiene l'allargamento del versante soggettivo della tutela assicurativa sociale, al caso del lavoratore sindacalista di cui ci siamo occupati con la sentenza n. 13882/2016, che voglio ricordare qui perché sul tema intervenni nel 2016 in un convegno che si tenne proprio nell'aula magna della Cassazione su invito di Aldo de Matteis. E c'era pure il presidente Mammone che parlava proprio della prescrizione della malattia professionale, altro tema caso ad Aldo De Matteis.

Il fatto riguardava un operaio con mansioni di conduttore di mezzi meccanici, nei lavori di costruzione della galleria della linea direttissima dell'alta velocità nella tratta ferroviaria Firenze-Bologna; e che alloggiava nel cantiere lungo la ferrovia in costruzione, nei locali predisposti per gli operai dal datore di lavoro; egli era inoltre membro del Consiglio direttivo della FILCA CISL e dirigente della RSU di cantiere; l'operaio si era quindi recato dal cantiere di Firenze a Bologna, in permesso sindacale, per partecipare a una riunione sindacale in materia di sicurezza sul lavoro promossa dalla società datrice presso la propria sede. E nel viaggio di ritorno subì un grave incidente in galleria tra la variante di valico Bologna-Firenze con una invalidità di oltre il 50%. La Corte di appello di Catanzaro, riformando la sentenza del Tribunale di Crotone, gli negò la tutela Inail sposando la tesi - all'epoca maggioritaria - secondo cui il lavoratore sindacalista poteva essere tutelato solo se in aspettativa e non in permesso sindacale, e cioè soltanto se si trattasse di un sindacalista di organismi territoriali o nazionali e non di organismi interni all'azienda (nell'ambito della quale pure condivideva i rischi).

Una distinzione che abbiamo ritenuto di superare perché (considerata anche la rilevanza costituzionale dello svolgimento dell'attività sindacale) strideva con tanti principi del nostro ordinamento: con la disciplina soggettiva della protezione assicurativa prevista dal t.u. *ex artt. 4 e 9 cit.* e con la nozione c.d. funzionale dell'infortunio *in itinere*, sostenuta proprio da De Matteis.

Sul versante oggettivo della tutela Inail potrei citare la pronuncia che ha svoltato sulla copertura assicurativa del c.d. *mobbing* una soluzione in cui gli approfondimenti di Aldo - sotto il profilo del finanziamento del rischio - hanno portato un contributo importante, anche per superare l'ostacolo che all'epoca la giustizia am-

ministrativa (Consiglio di Stato) aveva frapposto all'iniziativa meritoria dell'Inail con la famosa circolare sulla costrittività organizzativa - che aveva fatto da apripista. Con questa pronuncia del 2018 la tutela assicurativa Inail è stata estesa nel nostro Paese a ogni forma di malattia, fisica o psichica, che possa ritenersi conseguenza non solo dell'attività di lavoro, ma anche soltanto dell'organizzazione del lavoro e dei rapporti anche interpersonali che si instaurano nel suo ambito.

Anche nella costruzione di tale sentenza si può intravedere la matrice "dematteisiana", se posso permettermi il neologismo, soprattutto laddove venne affermato che il premio assicurativo sociale non ha - come invece quello privato - la funzione di delimitare la tutela assicurativa a rischi precisamente individuati nella polizza o in base alle tabelle; assolvendo invece la precipua funzione di provvedere al finanziamento del sistema, in conformità ai requisiti fondanti e ai fini della tutela costituzionale (Corte cost. sent. n.100/1991) sollecitata da un'interpretazione dell'articolo 38, comma 2, coordinata con l'articolo 32 della Cost. allo scopo di garantire con la massima efficacia la tutela fisica e sanitaria dei lavoratori (ancora Corte cost. n. 100/1991).

Questa costruzione espansiva è stata riaffermata, da ultimo, nella pronuncia n. 21204/2024 con la quale abbiamo dovuto annullare un orientamento che ai fini di una polizza assicurativa non considerava assicurato Inail il più debole e sfruttato tra i lavoratori del nostro Paese: quello cioè somministrato illecitamente attraverso un appalto di manodopera delle pulizie che era però finito per lavorare a una macchina pericolosa dove aveva perso un braccio. I giudici di merito - accogliendo le difese della compagnia assicurativa privata - gli avevano negato qualsiasi copertura, perché, appunto, a termini di polizza questo sventurato non poteva essere considerato né un lavoratore regolare ma neppure "terzo danneggiato"; ed era quindi una sorta di invisibile per l'ordinamento.

E gli abbiamo dovuto riconoscere la giusta esistenza giuridica chiarendo che in un caso del genere non possa porsi in discussione l'esistenza *de iure* del rapporto di assicurazione sociale che si costituisce appunto immediatamente e automaticamente *ope legis* in forza della prestazione di legge resa al datore di lavoro effettivo (anche ai fini dell'efficacia di una polizza assicurativa privata da questi stipulata contro gli infortuni dei propri dipendenti).

## **2. L'art. 29 del d.lgs. 276/2003 e la banalizzazione dell'appalto**

Quest'ultimo riferimento all'appalto illecito mi offre l'opportunità di ritornare al volume di cui ci occupiamo e al mio saggio sull'argomento che muove da una riflessione di Aldo sulla banalizzazione della nostra disciplina dell'appalto contenuta nell'art. 29 del d.lgs. 276/2003.

La materia degli appalti è in effetti sterminata: ce ne occupiamo nelle aule di giustizia quotidianamente con riferimento a tante questioni legate al trattamento retributivo, alla tutela del rapporto, alla sua continuità, alla tutela sindacale, all'individuazione del vero datore di lavoro, oltre che alla sicurezza.

Ho scelto di occuparmene nel libro che presentiamo in relazione a quest'ultimo aspetto e la matrice delle mie riflessioni, come dicevo, muove da uno scritto di Aldo che pur risalente a 15 anni fa (A. De Matteis, *Sicurezza negli appalti alla luce del decreto correttivo*, in Dir. prat. lav., 2010, n. 6, 308 ss.), ha un *incipit* folgorante che voglio ricordare: “*Nelle numerose notizie di gravi infortuni sul lavoro avvenuti all'interno di notorie aziende nazionali e internazionali, la direzione di queste (imprese committenti) si affretta a precisare alla stampa che l'infortunio non riguarda i propri dipendenti, bensì i dipendenti di ditte appaltatrici. Le stesse fonti di cronaca ci dicono che le vittime di gravi infortuni, anche mortali, sono spesso gli stessi titolari di aziende artigiane, padroncini, lavoratori autonomi*” e per finire Aldo conclude, con icastica preveggenza, rilevando come “*gli appalti costituiscano il punto debole di tutta la materia della sicurezza del lavoro*”; “*è un problema di cultura generale della sicurezza, nell'ambito di un problema più generale di cultura della legalità*”.

Ho voluto prendere a prestito queste parole, perché sembra che il tempo si sia fermato, e che anzi la questione della sicurezza sul lavoro dei lavoratori nel nostro Paese sia peggiorata.

Le stime dell'INL registrano una crescita (più 44%) delle violazioni riscontrate dalla vigilanza negli ultimi anni (il 32% delle imprese non fa formazione e informazione; idem per la sorveglianza sanitaria; mentre arriviamo al 60% di imprese con DVR carente o gravemente carente; non parliamo del DUVRI sui rischi interferenziali da parte del committente; o in materia edile del raccordo quasi sempre inesistente tra PSC (piano sicurezza e coordinamento) anche qui a carico del committente e POS (piano operativo di sicurezza) a carico dell'appaltatore; adempimenti spesso sconosciuti ai più).

Si è passati complessivamente dall'80-82% al 93,4 % di imprese in cui sono state riscontrate violazione alla salute e sicurezza; praticamente in tutte, basterebbe solo andarci, soprattutto nei cantieri. Ma per andarci ci vogliono gli ispettori, che rimangono però sempre troppo pochi (3500 in tutto; con 20.000 accertamenti annui; niente rispetto all'enorme numero di 4 milioni e mezzo di imprese da ispezionare). La speranza di farla franca è perciò molto alta.

Ed è paradossalmente cresciuta ancora di più da quanto nell'agosto scorso - con il d.lgs. estivo n. 103/24, in vigore dal 2 agosto 2024 - a poco più di un mese dall'orribile omicidio di Satnam Singh, il bracciante indiano senza contratto morto dopo aver perso un braccio dentro un macchinario nell'agro pontino - il Governo (con un tempismo degno di miglior causa) ha ulteriormente allentato la morsa già sfangiata dei controlli ispettivi, prescrivendo che d'ora in poi prima di una ispezione bisogna dare un preavviso di dieci giorni e rispettando un intervallo di dieci mesi tra una ispezione e l'altra.

In questo quadro è più che mai illusorio pensare di risolvere il problema della legalità e della SSL solo con le ispezioni e la repressione sempre evocate unitamente alla necessità di un reato aggravato di omicidio sul lavoro; alla cui efficacia io non credo. Credo piuttosto che dovrebbe essere incentivata la prevenzione a monte, con l'a-

dozione dei modelli organizzativi e dei sistemi di gestione (i c.d. mog. del d.lgs. legge n. 231/2001) interni all'impresa; ed estendere questo modello coinvolgendo gli organismi pubblici per il sostegno anche per le piccole imprese.

Si tratta di far sì che la prevenzione non sia come oggi concepita soltanto come qualcosa di marginale, secondario o episodico rispetto all'organizzazione dell'attività produttiva, ma che divenga - come dice sempre Paolo Pascucci - consustanziale all'attività di lavoro: l'art. 41 della Cost. prevede infatti che l'attività di impresa non può svolgersi in modo da recare danno. Ed è in quel modo che bisogna allora collocare la sicurezza; cioè dentro l'attività di impresa, ab origine, nel cuore della sua organizzazione come avviene per l'attività amministrativa, gestionale, produttiva - accanto e anzi prima di esse se vogliamo rispettare pienamente il dettato costituzionale. Così purtroppo non è; e basti pensare che nel nostro Paese si può essere imprenditori e fare i datori di lavoro senza neppure l'obbligo di un corso di formazione sulla sicurezza, senza sapere nulla sulla sicurezza, senza nessuna qualificazione (l'obbligo di formazione pur previsto dal d.l. n. 146/21, conv. in l. n. 215/21, non è stato mai attuato in mancanza di accordo della conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni).

Per fare sicurezza sul lavoro bisogna perciò prevenire e intervenire a monte, e non solo punire a valle dopo che i gravi infortuni sono già avvenuti.

### **3. Uno sguardo alla drammatica realtà**

Guardiamo quello che sta accadendo nel Paese.

In pochi mesi abbiamo assistito in particolare a cinque infortuni mortali di inaudita gravità per il numero dei lavoratori coinvolti, e che se fossero morti in altro modo non esiteremmo a parlare di stragi: dalle Alpi alle piramidi.

Brandizzo, Firenze, Suviana, Palermo; fino all'ultima strage a dicembre 2024 a Calenzano: ma cosa avevano in comune queste stragi? Il fatto di essere avvenute tutte proprio nell'ambito di lavori dati in appalto; e il fatto di denunciare tutte la mancanza di qualsiasi modello di prevenzione e di organizzazione sulla SSL. Del resto di quali modelli di prevenzione possiamo parlare se si può lavorare sui binari della ferrovia per una delle più grandi aziende pubbliche del nostro Paese improntando la strategia di sicurezza in questi termini: "se dico treno spostatevi"? E questa assurda espressione dimostra però, meglio di tanti discorsi, come il problema centrale della materia sia costituito dallo scarto enorme che ancora esiste tra le regole formalmente vigenti e la loro concreta osservanza. Il problema cioè dell'ineffettività delle regole. Ed è per questo che la questione della SSL negli appalti dovrebbe essere denunciata partendo dalla realtà; nel quadro cioè della frammentazione dell'impresa e della segmentazione del processo produttivo, che è oramai il modello ordinario di organizzazione della impresa moderna.

Un modello che è stato reso più agevole dalle nozioni *soft* introdotte nell'ordinamento in materia di esternalizzazioni e internalizzazioni (come per appalti di

servizi, subappalti, cambi appalti, subforniture, lavoro in cooperativa, consorzi, cessioni di azienda e di rami di azienda, somministrazioni di manodopera, distacchi, associazioni tra imprese e quant'altro). E il maggior ricorso a queste figure organizzative (che non è a costo zero per chi lavora) avviene soprattutto negli appalti di servizi; anche endoaziendali e nell'edilizia; danno luogo a tante questioni diverse da cui emerge però una costante: e cioè che l'esternalizzazione è sempre rivolta alla riduzione dei costi; quando non a occultare l'esistenza del vero datore di lavoro: una prassi molto diffusa, anche in grandi imprese del nostro paese dove si pratica non solo l'appalto, ma anche il caporalato e la somministrazione illegale di manodopera. Dove, quindi, in pratica, l'appalto è finalizzato a potenziare organico del committente assicurando allo stesso notevoli risparmi sul costo del lavoro. Basta oramai seguire addirittura la cronaca penale: la Procura e i giudici di Milano stanno cercato di mettere un argine a questa prassi ponendo sotto amministrazione giudiziaria diverse aziende, non pesci piccoli ma anche multinazionali del calibro di DHL, Geodis, Amazon, l'altro ieri FEDEX, specialisti della logistica e del *delivery* (recuperando in tal modo più di mezzo miliardo di evasione fiscale; Iva non pagata, contributi previdenziali non versati; e regolarizzato 14 mila lavoratori.) Tutto questo accade perché nel nostro ordinamento è ammesso un sistema di appalti senza soste (non solo nel privato, ma oramai anche nel pubblico), una infinita serie di subappalti a cascata, che genera evidenti problemi di sfruttamento e di sicurezza della manodopera; perché in ogni passaggio devono di necessità abbassarsi i costi; e quindi i primi a farne le spese sono i salari dei lavoratori e le loro condizioni di sicurezza.

#### **4. Questione retributiva e insicurezza sul lavoro**

Bassi salari e condizioni di insicurezza sono due facce della stessa medaglia. L'insicurezza sul lavoro è anche figlia dell'insicurezza del lavoro. Ed è vero perché la prima forma di protezione della salute e della sicurezza del lavoro è la legalità, la cultura della legalità, di cui parlava Aldo De Matteis: sono i diritti alla stabilità, alla paga giusta, all'orario giusto, alla tutela sindacale, al corretto inquadramento, alla formazione, alla effettività della tutela processuale.

Aspetti che sono tutti in effetti collegati. Guardiamo al tema della contrattazione collettiva e dell'inquadramento professionale e della retribuzione.

Nell'ottobre 2023, come è noto, la Corte di cassazione è stata chiamata a interrogarsi sul tema del lavoro povero, con le sentenze sul salario minimo costituzionale pronunciate sempre in relazione a rapporti di lavoro svolti nell'ambito di appalti di servizi interni all'impresa, rispetto ai quali - venuto meno il principio di parità di retribuzione a parità di lavoro stabilito dalla legge n. 1369/1960 - si assiste a una sorta di giungla retributiva e a una polverizzazione delle categorie contrattuali: il salario dei lavoratori è divenuto una variabile, che diminuisce in ragione del numero dei passaggi e della proliferazione dei contratti nazionali di categoria

che alimentano il fenomeno del *dumping* contrattuale (“grazie alla possibilità del datore di lavoro di scegliere in autonomia il CCNL da applicare sulla sola base della economicità”).

Una situazione che è frutto della crisi della contrattazione collettiva, ma forse sarebbe meglio dire dall'anomia che vige nella materia della contrattazione (abbiamo circa 1000 contratti collettivi e solo 200 sono sottoscritti dai sindacati confederali, mentre per il resto si parla più o meno di contratti pirata). E anche questo dell'efficacia oggettiva e soggettiva della contrattazione (dominata dal c.d. diritto comune, cioè in pratica da una unica volontà quella datoriale) è un grosso problema del nostro ordinamento; che contribuisce ad alimentare il quadro critico che si pone nel settore, per le evidenti disfunzioni che determina anche in materia di sicurezza. Come ci conferma la realtà di ogni giorno. Nel cantiere edile di Firenze dove nella costruzione del supermercato della Esselunga sono morti 5 operai, alcuni lavoratori erano inquadrati nel settore metalmeccanico piuttosto che edile; ma potevano esserlo legalmente (allora) anche nel settore agricolo... perché? Perché a quell'inquadramento del personale facevano fronte minori costi e oneri, anche in materia di formazione e sicurezza. Ancora; i 5 operai della ditta che lavorava in subappalto per l'Amap, la municipalizzata che gestisce la rete idrica e fognaria a Palermo, avevano le qualifiche giuste per i lavori specializzati e pericolosi da affrontare nel sottosuolo dentro una vasca di sollevamento di acqua reflue? Nell'autocisterna esplosa a Calenzano mentre faceva rifornimento alla pensilina con 5 morti, pare che i vapori degli idrocarburi, altamente infiammabili, siano entrati in contatto con l'innesto provocato da altri lavori effettuati, da una ditta in appalto che nelle vicinanze procedeva al sollevamento di un carrello. Niente di nuovo sotto il sole. Si chiama rischio interferenziale e il suo più tragico esito nel nostro Paese lo ha avuto proprio a Ravenna, dove abito, quando il 13 marzo 1987 in una motonave di proprietà Mecnavi, morirono in un incendio per asfissia 13 operai, i c.d. picchettini, in quel momento impegnati nel cantiere di manutenzione per umili operazioni di pulizia. L'incendio era stato causato appunto dalle operazioni di un'altra squadra di operai intenti a lavori di saldatura in una cisterna, ignari della presenza di persone al piano inferiore, dentro la stiva (anche perché molti di lavoro lavoravano in nero). Gli operai che cagionarono l'innesto andarono via senza nemmeno accorgersi del fatto, di quello che resta il più grave infortunio sul lavoro della storia all'interno del nostro Paese.

Ecco, questi sono i fatti, e siccome accadono troppo spesso bisogna allora alzare lo sguardo e guardare più in alto e in profondità. Occorre chiedersi sempre perché non si pone mano a queste questioni. A chi giova questo sistema? *Cui prodest?*

## **5. L'art. 29 del d.lgs. 276/2003: la grande ambiguità**

Ciononostante nell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 rimane ancora lo stigma originario; il nodo squisitamente regolativo e politico del problema degli appalti che il saggio di De Matteis, richiamato in esordio, individuava esattamente, parlando in proposito della “banalizzazione dell'appalto” per “la riduzione del requisito civilistico dei mezzi necessari” al quale com’è noto viene equiparata nella norma la direzione del personale impiegato nell’appalto; facendosi balenare in molti l’idea che sia lecito stipulare un qualsiasi contratto d’appalto il cui oggetto possa consistere anche nella mera fornitura di personale purché mediata dalla sua direzione (esercitata ovviamente attraverso un preposto, un coordinatore o come si chiamava un tempo una semplice testa di paglia). Aldo sosteneva poi che, di conseguenza, *“per la tenuta del sistema di sicurezza, sarebbe richiesto quantomeno un maggior coinvolgimento dell'imprenditore committente”*.

## **6. L'art. 26 t.u. 81/2008 e la responsabilità del committente**

Ora proprio su questo aspetto della sicurezza negli appalti e della responsabilità del committente occorre ricordare la trama normativa essenziale che è contenuta nell'art. 26 t.u. 81/2008 e per l'edilizia e i cantieri mobili nell'art. 90 dello stesso t.u. La disciplina presenta alcuni snodi teorici complessi e anche una intelaiatura normativa articolata; con tantissime disposizioni che riguardano i soggetti coinvolti; i luoghi fisici aziendali dentro cui si estende la responsabilità del committente, i vari obblighi che incombono sui diversi soggetti, i loro limiti e i presupposti della responsabilità penale e civile; i rapporti contrattuali che vi sono compresi: non solo appalti, ma anche lavoro autonomo e somministrazione, trasporto e altri contratti dove insiste il rischio interferenziale (che è il presupposto essenziale di tutta la disciplina, inteso come rischio aggiuntivo per la sicurezza che si produce per la sola coesistenza nello stesso ambiente di lavoro di lavoratori appartenenti a imprese differenti).

Mi preme ricordare, è essenziale farlo oggi, che anche questa disciplina della sicurezza, in questo settore degli appalti, dettata dal t.u. 81/2008 (che ha recepito con vari e successivi adattamenti quella precedente stabilità dall'art. 7 della legge 626/1994) è una normativa che il nostro Paese è stato obbligato a emanare per attuare varie direttive comunitarie; e che pertanto senza Europa non avremmo avuto questa normativa; non è superfluo ricordarlo visto che si parla spesso con superficialità di come potersi svincolare dagli obblighi comunitari di armonizzazione giuridica. Non è possibile farlo qui; ma sarebbe utile una disamina dei tanti problemi applicativi di questa disciplina preventivale, dal punto di vista della giurisprudenza che si pronuncia oramai in continuazione su questo tema centrale della responsabilità per infortunio negli appalti e del rischio interferenziale.

Formulo allora un auspicio, se è vero che, come diceva Aldo, la materia della sicurezza sul lavoro è oggi la materia della sicurezza negli appalti, appare urgente e anzi necessario che la stessa Scuola Superiore della Magistratura ma anche l'Inail

se ne facciano carico, promuovendo incontri di studi, confronti, approfondimenti tematici, sui tanti aspetti preventionali, assicurativi e risarcitorii, oltre che penali.

## **7. La giurisprudenza malferma sull'art. 26 t.u. 81/2008**

È vero, siamo dinanzi a una materia di difficile sistemazione e straordinaria complessità. Ma ciò non può giustificare il fatto che a tutt'oggi nella materia della responsabilità del committente e degli appaltatori non sembra si sia pervenuti a un'applicazione chiara e coerente della disciplina e a una giurisprudenza che possa dirsi assestata proprio nella direzione auspicata da Aldo de Matteis, quella del maggiore coinvolgimento dell'imprenditore committente.

Suscitano perplessità soprattutto alcune pronunce (sia penali, sia lavoristiche) che dimostrano come non si sia ancora digerito - nonostante i 30 anni dall'art. 7 della legge n. 626/1994 - nemmeno il cambio di paradigma fondamentale nella disciplina di questa responsabilità del committente di un appalto tra la disciplina di derivazione comunitaria e quella tradizionale del codice civile: il passaggio cioè dalla regola dell'autonomia dell'appalto e dell'appaltatore (a cui secondo la vecchia concezione dell'art. 1655 c.c. si doveva trasferire tutto il rischio compreso quello legato alla sicurezza); alla nuova regola della sinergia secondo la configurazione della materia, delineata nel t.u. 81/2008 (e prima dalla 626/1994), dove sono stati introdotti una serie di obblighi autonomi in capo al committente ispirati appunto al diverso criterio del suo pieno coinvolgimento nell'apprestamento dell'apparato di prevenzione e dell'organizzazione della sicurezza, di cui il committente non si può più disinteressare (essendo il principale responsabile nella valutazione dei rischi, per le informazioni, formazione, adozione di misure, cooperazione all'attuazione delle misure, coordinamento, controllo; vigilanza; rischi interferenziali ma anche rischi generici comuni propri del datore di lavoro percepibili con facilità).

Venendo ai problemi applicativi e alla giurisprudenza, svariate pronunce sia di legittimità che di merito (relative anche ad azioni di regresso dell'Inail), invece di misurare la responsabilità del committente sul catalogo molto ampio di obblighi autonomi su di lui incombenti, secondo la nuova disciplina dell'art. 26 t.u., continuano ancora oggi a ribadire - secondo vecchi stilemi e massime superate (v. per es. Cass. sez. lavoro n. 2991/2023) - che in materia di appalti per affermare la responsabilità del committente sia necessario che egli si sia reso garante della vigilanza relativa alla misura da adottare in concreto e si sia riservato i poteri tecnico-organizzativi dell'opera da eseguire.

Se così fosse veramente, l'ordinamento si sarebbe evoluto invano da oltre trent'anni, introducendo con la legge n. 626/94 obblighi preventionali di diretto coinvolgimento del committente, in relazione alla predisposizione dell'apparato di sicurezza nell'ambito degli appalti.

Queste pronunce ripetono invece, ahimè, meccanicamente massime relative a fatti ricadenti nel regime normativo precedente a qualsiasi disciplina espressa in

tema di responsabilità del committente; esse sono relative a fatti rientranti nel regime della autonomia civilistica, quando per individuare la responsabilità del committente c'era soltanto *culpa in vigilando e in eligendo*, l'ingerenza, la violazione dell'obbligo di vigilanza sulla inosservanza percepibile *ictu oculi*.

Nel nuovo impianto normativo il committente è invece autonomamente destinatario di obblighi preventionali a prescindere dall'ingerenza e (nell'ipotesi in cui la violazione di tali obblighi è causalmente correlata alla verificazione di eventi infortunistici) deve risponderne, a prescindere dal fatto che si sia ingerito o meno. Né questo significa che egli risponda oggettivamente (il che richiederebbe comunque di esaminare la natura penale o civile della responsabilità e nell'ambito di quella civile se di tipo contrattuale o extracontrattuale); e tanto meno che egli sia chiamato a rispondere *in re ipsa* (come dice la Cassazione) che è una forma di responsabilità che non esiste mai, nemmeno in ambito civile e configura anche una espressione equivoca che andrebbe bandita da questa materia.

Ogni garante risponde sempre per fatto proprio e nessuno vuole affermare una responsabilità per fatto altrui; si risponde solo se è provata la propria responsabilità penale o nell'ambito della responsabilità contrattuale anche in mancanza della prova della irresponsabilità, non essendo stata fornita la prova dell'adempimento di tutti gli obblighi previsti, essendo l'onere della prova dell'adempimento gravante in capo al committente *ex artt. 1218 e 2087 c.c.*

## **8. Dove non risponde invece il committente**

Il committente non risponde anzitutto se manca un elemento materiale, costituito dallo svolgimento dell'attività lavorativa in un luogo di cui egli abbia la disponibilità giuridica dei luoghi; come avviene negli appalti extraziendali. Inoltre, l'altra importante delimitazione degli obblighi del committente deriva dalla tipologia di rischio; ed è stabilita dall'art. 26, comma 3, quarto periodo, allorché la norma stabilisce che le disposizioni del presente comma non si applicano ai rischi specifici propri delle attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi.

Il committente non ha quindi alcun coinvolgimento nel governo dei rischi propri ed esclusivi dell'appaltatore; l'art. 26 enuncia esplicitamente che gli obblighi di promuovere la cooperazione e il coordinamento e quello di adozione del DUVRI non riguardano i rischi specifici propri delle attività delle singole imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi.

Ecco il rischio specifico è un limite alla responsabilità del committente (per una attività che ovviamente non deve dar luogo a rischio interreferenziale), anche se esso è stato inteso in senso stretto; in relazione alla specifica competenza tecnica sottesa alla misura di prevenzione.

In altri termini, per rischio specifico (a cui è estraneo il committente) non si intende tutto ciò che riguardi la generale attività svolta dell'appaltatore; ma soltanto quanto si riferisca alle precauzioni che richiedono una specifica competenza tecnica

nelle procedure da adottare in determinate lavorazioni (nella utilizzazione di speciali tecniche o nell'uso di determinate macchine). Detto ciò, va considerato che il rischio specifico dell'appaltatore (secondo il quarto comma) esclude non solo la responsabilità diretta del committente, ma anche la responsabilità solidale del committente; quindi, benché l'infortunio sia ascrivibile a un appaltatore che opera nella sua azienda, il committente non risponde neppure solidalmente per il danno differenziale che attenga a infortuni derivanti da rischio proprio dell'appaltatore. Questa limitazione è del tutto illogica; perché nei fatti esclude sempre la responsabilità solidale. Se non c'è rischio specifico il committente è infatti responsabile diretto; mentre l'unica vera responsabilità solidale, che il prossimo referendum chiede di introdurre, è proprio quella legata al rischio specifico dell'appaltatore. Inoltre, come le altre norme di cui si chiede l'abrogazione con gli altri coevi referendum, anche questa norma di favore per le imprese non era presente nell'impianto originario dell'ordinamento (per es. nell'art. 7 del d.lgs. n. 626 del 1994, come mod. dalla l. finanziaria del 2007) che non conteneva la limitazione oggetto del quesito referendario.

La deroga in questione è stata introdotta in seguito. E rappresenta perciò il prodotto di una politica e di una cultura che negli ultimi venti anni hanno avuto come obiettivo costante la continua erosione dei diritti di chi lavora e la realizzazione di una sempre più accentuata dose di precarietà: unico modello dentro cui i governi di varia estrazione, aderendo alle richieste del mondo delle imprese - vero protagonista della stagione - hanno saputo concepire la condizione dei lavoratori. Il referendum mira a promuovere il rafforzamento della sicurezza e della salute dei lavoratori, in quanto anche la responsabilità civile solidale può assolvere a una funzione di deterrenza spingendo chi ha delegato ad altri i propri obblighi in materia - introducendoli nei luoghi dell'impresa - a non disinteressarsi del tutto della sicurezza del lavoro.

## 9. Conclusioni

Concludo tornando alla cruda realtà dei fatti, all'indomani della strage dei 5 operai successa a Palermo nel maggio 2024, il responsabile della azienda municipale proprietaria delle fognature ha affermato: "*È incomprensibile che i lavoratori non si siano protetti*"; ed è in questa spontanea e inconsapevole ammissione che si conferma per intero il dramma valoriale del lavoro in Italia.

Quegli operai erano senza dotazioni di maschere, senza formazione, senza professionalità adeguata, senza sorveglianza e senza un piano di sicurezza adatto alla pericolosità della lavorazione e dei luoghi.

Ma purtroppo il lavoro e i lavoratori valgono così poco che il problema della sicurezza nemmeno è percepito dai datori di lavoro come fondamentale obbligazione dell'impresa, se mai lo è stato; ed è per questo che si può dire senza timore di smentita che quei lavoratori non si siano protetti appunto da soli.

# CONCLUSIONI

A CURA DI A. DE MATTEIS\*

\* PRESIDENTE ONORARIO AGGIUNTO DELLA CORTE DI CASSAZIONE

## *SOMMARIO*

**1.** Introduzione. - **2.** Il fondamento culturale. - **3.** La contemporaneità nella introduzione e nelle fasi di sviluppo di una disciplina omogenea nei diversi Paesi europei. - **4.** I regimi politici più disparati. - **5.** Il carattere corale dell'apporto dei diversi soggetti che hanno concorso all'assetto attuale.

### **Abstract**

L'Autore disegna con rapide pennellate il percorso evolutivo del sistema di tutela degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali nel nostro Paese, sottolineando il contributo delle varie forze culturali e istituzionali extra-legislative, compreso l'Inail, nonché la sua coerenza con analogo processo evolutivo dei diversi Paesi dell'Europa continentale.

### **1. Introduzione**

Saluto tutti i presenti.

Saluto e ringrazio in particolare l'Avvocato generale Vito Zammataro, che ha consentito a collocare tale evento nell'ambito del Seminario annuale degli avvocati dell'Inail, e il dott. Giovanni Paura, che mi ha fatto l'onore di presiedere questo incontro, e anche di scrivere un articolo panoramico ed esaustivo sull'Inail per il *liber amicorum*.

Un ringraziamento particolare a:

- Guglielmo Corsalini, silenzioso e infaticabile promotore dell'opera, cui mi unisce un particolare sentire sulle radici umanistiche del ruolo attuale dell'Inail;
- Stefano Giubboni, mio sodale per la prima edizione di oltre trent'anni fa, e autorevole punto di riferimento attuale del diritto previdenziale;
- Giovanni Mammone, amico di una vita, anche alpinistica, che mi introduce alla *EALCJ-European Association Labour Court Judges*, con ciò apprendo la mente a una visione europea e comparativa dei problemi infortunistici; visione di cui ovviamente non ho l'esclusiva, basti pensare alla circolare Inail

18 dicembre 2014 n. 62, che, espressamente ispirandosi alle normative dei Paesi europei a medesimo modello bismarkiano, ha riconosciuto la tutela dell' infortunio *in itinere* nelle deviazioni necessitate dall'esigenza familiare di accompagnare i figli minori a scuola, tenendo conto delle modalità e delle circostanze del singolo caso; e ha ammesso altresì la tutela nel *covoiturage*, in coerenza con quelle ragioni ambientali a fondamento, anche legislativo, della tutela dell'iter in bicicletta, da cui purtroppo ha dissentito Cass. 3 agosto 2021 n. 22180, che ha ritenuto rischio elettivo la deviazione per accompagnare il collega a casa;

- Roberto Riverso, estensore di memorabili sentenze sia in materia infortunistica, vedi quella sulla decorrenza della prescrizione nelle malattie professionali, sia in materia laborale, vedi quella sul salario minimo.

Un ringraziamento alla Consigliera Milena D'Oriano, per il bellissimo contributo sulla decorrenza della prescrizione nelle malattie professionali, agli avvocati Letizia Crippa e Maria Elena Mancuso, e a tutti contribuenti del *liber amicorum* che non ho potuto ringraziare singolarmente.

Mi scuserete se queste mie conclusioni risentiranno dell'emozione dell'amarcord. Intanto il fatto in sé del *liber amicorum*, un gesto di grande amicizia e stima, tanto più gradito quanto inatteso, anche perché inusuale nei confronti di un giudice, da parte di insigni professori, avvocati e magistrati, qui presenti, ben rappresentativi delle grandi forze istituzionali protagoniste, insieme alla Corte costituzionale, di questo affascinante processo evolutivo.

Poi il fatto che la presentazione è collocata nell'ambito del Seminario annuale degli avvocati dell'Inail.

E qui c'è l'aspetto emotivo più forte, perché mi ricorda le tante volte nelle quali, quando ero in servizio, invitato come relatore nelle annualità precedenti, ho potuto conoscere gli uomini e le donne dell'Inail. Come detto in tante occasioni, gente professionalmente preparata, fortemente motivata, pienamente consapevole delle finalità sociali, non fiscali, dell'ente, orientata a risolvere le questioni che man mano si pongono tenendo presente, come ha detto in tempi non sospetti Guglielmo, la centralità del lavoratore, e come ora ripetono anche i vertici dell'Istituto. Emozione nel ripensare il percorso individuale, ma ancor più quello collettivo e corale, e anche la prospettiva storica nella quale è maturato l'attuale assetto della prevenzione e assicurazione infortuni.

Nella storia dell'umanità vi sono state forme embrionali di assistenza, nei limiti della cultura di ciascun tempo, una storia di insufficienza economica, povertà, miseria e brutale violenza, nella continua ricerca di nuovi spazi vitali. Per questo la prima categoria meritevole di attenzione, già nell'antica Grecia, fu quella degli invalidi di guerra, e dei relativi orfani, in un'ottica di conservazione e di valorizzazione del corpo civico e del potenziale militare, più che di assistenza sociale vera

e propria<sup>1</sup>. Dagli invalidi di guerra si passò poi agli invalidi in generale, e dagli orfani dei caduti in guerra agli orfani in generale, e alle vedove.

La Roma repubblicana e imperiale conobbe, oltre misure focalizzate su categorie deboli, come i fanciulli bisognosi<sup>2</sup>, anche forme di vero e proprio intervento generalizzato sulla povertà, attraverso successive apposite leggi, e attuate con minuziosa organizzazione annonaria<sup>3</sup>, anticipatrice delle attuali misure di contrasto alla povertà. Vi erano anche allora motivazioni correlate alla componente “buonista” o idealista dell’animo umano, che portarono il pensiero stoico ad affermare la pari dignità di tutti gli uomini, in contrasto con le teorie giustificatrici dello schiavismo di Aristotele e Platone.

Ma è con il rivoluzionario messaggio evangelico che l’attenzione agli altri, ai più deboli, ai più bisognosi diventa un valore primario della comunità, sempre più ampia, del popolo credente.

In base a quel messaggio, per il quale il nuovo comandamento dell’*“ama il prossimo tuo come te stesso, non c’è altro comandamento più grande di questo”*<sup>4</sup>, ha lo stesso valore primario del precedente comandamento biblico dell’amore per Dio, fin dalle origini, e soprattutto nel medioevo, la cura di alcuni bisogni, in particolare degli infermi, della maternità, della infanzia abbandonata, dei pellegrini e viananti, diventa un dovere delle istituzioni non solo ecclesiastiche, ma anche civili, che di quella religione sono impregnate; opere di assistenza di cui le nostre città medievali conservano imponenti testimonianze di pietra<sup>5</sup>. La rete assistenziale, attraverso una molteplicità di enti, religiosi e civici, e grazie alle forti agevolazioni fiscali, anche imperiali, divenne un motivo di orgoglio cittadino, alla pari delle

1 BEARZOT C., *L’assistenza sociale nell’antica Grecia: invalidi, orfani, vedove*, in Nuova Secondaria, n. 7/2017.

2 Documentate nella Tabula alimentaria traiana, c.d. Tavola di Velleia, e raffigurate anche nell’arco di Traiano a Benevento. La *Institutio alimentaria* funzionava così: Traiano prelevò personalmente dai fondi dal suo patrimonio e li diede in prestito ai proprietari agricoltori dei vari municipi d’Italia, chiedendo un interesse del 5% per alimentare il fondo e garanzie sotto forma di ipoteche sui terreni. I soldi degli interessi vennero poi usati per comprare il cibo ai bambini bisognosi, garantendo un flusso continuo negli anni per dar loro un futuro.

3 C. SORACI, *Dalle Frumentationes alla distribuzione del pane. Riflessioni su una riforma di Aureliano*, in *Quaderni catanesi di studi antichi e medievali*, 2006.

4 Mc 12, 28b-34.

5 G. PICCINNI (a cura di), *Alle origini del welfare. Radici medievali e moderne della cultura europea dell’assistenza*, Roma, Viella, 2020. Emblematico della convergenza dei vari fattori è lo Spedale degli Innocenti di Firenze, per l’accoglienza dei bambini abbandonati, che arrivò a ricevere e allevare fino a mille bambini l’anno, costruito e gestito dall’Arte della Seta, una delle più forti corporazioni di arti e mestieri della città, grazie anche al lascito di un ricco mercante, e alle forti agevolazioni di vario genere, anche fiscali, del Comune. Un mix pubblico-privato che anticipa l’attuale trend in questa direzione. Sul tema vedi s. FILIPPONI, E. MAZZOCCHI, L. SEBREGONDI, *Il Museo degli Innocenti*, Firenze, Mandragora, 2016. Colpisce anche la grandiosità dello Spedale di Santa Maria della Scala a Siena, una macchina gigantesca a più livelli, con strade interne per l’accesso dei carriaggi e delle forniture, non diversamente dai moderni policlinici. Sul tema vedi M. PELLEGRINI, *La comunità ospedaliera di Santa Maria della Scala e il suo più antico statuto*, Pisa, Pacini, 2005, nonché M. BELLÌ, F. GRASSI, B. SORDINI, *La cucina di un ospedale del Trecento - sistema assistenziale e beneficenza femminile nei secoli XV e XVI*, Pisa, Pacini 2010.

cattedrali e dei campanili, un motivo di definizione del sentimento di appartenenza civica, e di sfida primaziale tra le diverse città della civiltà comunale<sup>6</sup>, in diversa misura in tutta Europa.

Nulla però di specifico per gli infortuni sul lavoro.

Si dovette arrivare alla rivoluzione industriale, con la sua concentrazione di manodopera, di macchine, di infortuni, e perciò con una loro maggiore evidenza.

Di qui l'esigenza di una forma di tutela specifica per questo fenomeno.

Colpiscono diversi aspetti sull'origine e lo sviluppo del sistema di protezione.

## 2. Il fondamento culturale

Perché è nata e permane proprio nei Paesi europei?

In questa regione del mondo erano compresenti tre fattori: sul piano istituzionale, il regime liberale che informava i governi dell'epoca, interessati a contenere il malcontento delle masse con le misure satisfattive richieste e conservare così l'ordine sociale esistente, un'edizione moderna e raffinata delle antiche distribuzioni frumentarie; in effetti Otto von Bismarck, l'iniziatore, apparteneva a questo mondo. Sul piano culturale immediato il socialismo riformatore, figlio dell'illuminismo, il quale, sull'onda del contratto sociale, pretendeva una tutela dal bisogno paritaria e generalizzata per tutti gli individui, in quanto cittadini, e pertanto elargita non da enti intermedi volontari, bensì dall'ente rappresentativo della comunità stessa, lo Stato; non più carità, ma, e qui sta il salto, diritti. Sul piano culturale di fondo il cristianesimo che aveva informato i Paesi europei il quale, ripudiato l'originario elogio patristico per il pauperismo, attualizzava alla nuova condizione operaia l'antica ispirazione caritativa cristiana, elaborando, sul finire del secolo XIX, una propria dottrina sociale, e la correlata azione politica; dottrina giunta a completa maturazione "costituzionale"<sup>7</sup> con la recente enciclica, significativa anche nel titolo, *Fratelli tutti* di Papa Francesco: la semplice e realistica osservazione in essa contenuta (par. 165) che anche il buon samaritano ebbe bisogno di una locanda per compiere la propria opera di carità, salda i due momenti, nel senso che lo spirito di carità è necessario, ma non sufficiente per assicurare la sicurezza sociale, senza una struttura esterna stabile e affidabile, quale quella statale.

## 3. La contemporaneità nella introduzione e nelle fasi di sviluppo di una disciplina omogenea nei diversi Paesi europei

Il primo Paese a inaugurare una politica di esteso intervento statale in questo campo fu, come sappiamo, la Germania, con il *Unfallversicherungsgesetz* del 1884

---

6 G. PICCINNI cit., 21; secondo l'illustre Autrice, il tasso di posti letto negli ospedali, rispetto alla popolazione, non era tanto distante dagli standards attuali.

7 T. GROPPY, *Fratelli tutti: un'enciclica costituzionale?*, in <https://www.questionejustizia.it> , dic. 2020.

(dove *Unfall* = infortunio; *Versicherung* = assicurazione; *das Gesetz* = legge), da poco costituita in Stato unitario intorno alla potenza prussiana, sotto la guida del cancelliere di ferro Otto von Bismarck, da cui il nome di modello bismarkiano. Seguirono in breve l'Austria, nel 1887, la Francia nel 1888, e poi man mano tutti gli altri Paesi, tra cui l'Italia nel 1898 con la legge 31 marzo 1898, n. 80, 14 anni dopo; gli ultimi furono la Spagna, nel 1900, la Svezia, nel 1901, e il Belgio nel 1903, tutti con un approccio unitario, basato sul modello assicurativo.

Ma anche i passi successivi furono pressoché contemporanei.

Negli anni '30 del secolo scorso l'estensione alle malattie professionali.

Intorno agli anni '60 di tale secolo, negli stessi Paesi si è imposta la tutela dell'infortunio *in itinere*, in alcuni per via legislativa, come in Francia, in altri, come il nostro, per via giudiziaria, per diritto pretorio. E va dato atto al legislatore della legge delega 144/1999 di avere riconosciuto la preesistenza di un diritto vivente e di averlo consacrato in legge, ponendo al legislatore delegato (art. 55, lett. u) il criterio direttivo di recepire i principi giurisprudenziali consolidati in materia.

Anche la introduzione del sistema misto nelle malattie professionali fu pressoché contemporanea, questa volta su sollecitazione di una specifica istituzione europea<sup>8</sup>.

#### **4. I regimi politici più disparati**

Colpisce ancora che il processo di sviluppo abbia attraversato indenne nel nostro Paese i regimi politici più disparati: la legge 80/1898 fu emanata sotto il governo della destra storica dell'ultraconservatore Di Rudinì. Il t.u. 31 gennaio 1904 n. 51 sotto quello del liberale Giolitti. L'estensione dell'assicurazione al settore agricolo è avvenuta nel 1917, sotto il governo Boselli, nel pieno degli eventi bellici, sostenuto da un mix di liberali, radicali, e socialisti riformisti. Il passaggio dall'obbligo a contrarre alla impostazione previdenziale pubblicistica attuale e la contestuale istituzione dell'Inail sono avvenute nel 1935, sotto il regime fascista. Il grande balzo degli anni '50 e '60 del secolo scorso, e in particolare il t.u. 1124/1965, sotto governi democristiani, in un'azione di politica sociale sostanzialmente condivisa, al di là delle schermaglie esterne, tra governo e opposizione.

Il processo è tanto più stupefacente in quanto è avvenuto, nel nostro Paese, senza variare l'impostazione selettiva e le formule testuali originarie, sottoposte però, dopo l'avvento della Carta costituzionale, a una permanente e fortissima torsione interpretativa, in un clima storico di autonomia e libertà elaborativa non contestata.

---

8 Ci si riferisce alla raccomandazione della Commissione CEE 23 luglio 1962, priva di valore vincolante, ma che indusse tutti i Paesi europei, sorti con il sistema della lista rigida delle malattie professionali, a introdurre la possibilità per il lavoratore di provare la origine professionale di malattia non tabellata, dando così origine a un sistema comune, denominato misto in Italia, *mixto* in Spagna, ouvert in Belgio, *complémentaire* in Francia, *Wie-oder Quasi-Berufskrankheiten* in Germania.

## 5. Il carattere corale dell'apporto dei diversi soggetti che hanno concorso all'assetto attuale

Il carattere corale dell'apporto.

Al vertice di tutto c'è ovviamente la legge, ma questa, nei Paesi democratici, non nasce dalla testa di Minerva, bensì costituisce il suggello finale di un processo che parte da lontano. Inoltre, come insegnato da un grande Maestro, Paolo Grossi, nessuna legge può riflettere completamente la complessità del reale, e tocca all'interprete integrarla e dare coerenza al sistema.

Prima di tutto ci sono i fermenti sociali, civili e politici, che iniziarono ben prima del 1898, con iniziative di base (società operaie, di mutuo soccorso, casse di previdenza settoriali e locali), dibattiti parlamentari, disegni e proposte di legge, inchieste sociologiche, studi giuridici sulla protezione dagli infortuni sul lavoro. Successivamente i contributi istituzionali: il Parlamento, la Corte costituzionale, la Corte di legittimità, la giurisprudenza di merito, la dottrina, e lo stesso Istituto assicuratore.

Non si può ovviamente in questa sede riassumere tutto il contributo di ciascun fattore.

Possiamo, per sommi capi ricordare, per la Corte costituzionale, l'affermazione del principio di parità di tutela a parità di rischio, il carattere esemplificativo di norme ritenute prima tassative, le tante sentenze di rigetto nei sensi di cui in motivazione, con le quali nella misura in cui ha dettato l'unica lettura costituzionalmente compatibile di alcune norme, e quindi limitando il proprio intervento al piano strettamente interpretativo, ha incoraggiato i giudici ordinari e la Corte di legittimità a utilizzare con maggiore larghezza il canone ermeneutico di interpretazione costituzionalmente orientata.

I giudici di merito, quante volte riformati dal giudice d'appello, si sono visti riconoscere la correttezza del proprio giudizio dalla Cassazione o dalla Corte costituzionale; quante volte hanno accolto e introdotto una interpretazione evolutiva, o da questi filtrata alla Corte costituzionale.

La Corte di legittimità, decisiva in snodi fondamentali, come il rischio zero nelle macchine elettriche, che ha portato, insieme al progresso tecnologico e alla loro diffusione capillare (es. computer) a una esplosione della platea degli assicurati; o la sentenza 1048/2018 sul c.d. nuovo infortunio, significativa dell'eterno dilemma tra giustizia e diritto, in sintonia con la Corte costituzionale sulla nuova malattia, perfezionata dalla successiva 22897/2024, sugli aggravamenti oltre il decennio sottratti al principio di stabilizzazione dei postumi<sup>9</sup>.

Per la dottrina basta ricordare l'opera di promozione di nuove soluzioni giuridi-

---

9 Cui si può applicare la arguta espressione della prof. LAMARQUE sull'*"aiuto fraterno"* e sul *"ballo del tango"* per indicare la sinergia tra le nostre Alte Corti in materia civile. E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

che, *in primis* l'operazione danno biologico, e il suo ruolo di cane da guardia su certe pronunce della Corte di legittimità non sempre convincenti, perché basate su logiche troppo astratte, che perdono di vista la *centralità del lavoratore*.

Per quel che mi riguarda, mi vengono attribuiti due fondamentali contributi. Su due temi: la occasione di lavoro e l'infortunio *in itinere*. Sul primo la giurisprudenza di legittimità, abbandonato l'antico riferimento al rischio assicurato, si è consolidata nel senso che tutto quello che avviene in esecuzione del rapporto è in occasione di lavoro, escluso solo il rischio elettivo.

Sul secondo ha egualmente accettato che il *quid pluris* di cui andava in cerca per ritenere il rischio generico che grava su tutti gli utenti della strada aggravato per il lavoratore risiede nella destinazione lavorativa in sé stessa.

Infine, l'Istituto assicuratore.

Troppo lungo sarebbe l'elenco del suo apporto, non solo operativo, ma anche interpretativo e quindi *lato sensu* normativo.

A me piace ricordare alcuni episodi specifici, che mi hanno colpito profondamente, tanto che, nello smarrimento senile della memoria, li ricordo ancora.

Quello dei sette marinai italiani uccisi nel sonno, per odio politico, di notte, a bordo della nave di carico ancorata in un porto algerino. L'Inail da una parte non accolse la domanda di rendita ai superstiti dei familiari, perché a quel tempo la nozione di rischio ambientale non era ancora matura, ma dall'altra non impugnò la sentenza di accoglimento di primo grado. Allora anche l'Inail ha un cuore, non è un freddo burocrate, esso stesso si interroga su cosa è *fair* nel sistema di tutela. Si tratta solo di dargli sistemazione scientifica.

O quello dell'infermiera, tenuta al turno di reperibilità, che sta dormendo beatamente nel proprio letto; viene svegliata nel cuor della notte: corri, c'è un'urgenza; nello scendere, ancora mezzo addormentata, le scale condominiali, inciampa in una bottiglia di birra, lasciata inopinatamente e imprevedibilmente sugli scalini da ignoti, perde l'equilibrio, cade, batte la testa e muore. Se si fosse arrivati a giudizio, probabilmente i giudici avrebbero respinto la domanda di rendita dei superstiti in base al principio di diritto che la tutela dell'infortunio *in itinere* inizia dall'uscio di casa, perché prima di esso il controllo delle condizioni di sicurezza appartiene al proprietario. L'Inail l'ha risolto prima, riconoscendo in sede amministrativa la rendita ai superstiti in quanto infortunio *in itinere*, benché accaduto all'interno del condominio, in base ai criteri, suggeriti dall'Avvocatura generale, in persona di Luigi La Peccerella, della prevedibilità ed evitabilità dell'evento.

Più in generale, l'Inail è solito recepire prontamente con le proprie circolari le indicazioni della Corte costituzionale e della Corte di legittimità, e anche estenderle ai casi non esaminati rispondenti alla *eadem ratio* (vedi il rischio insito nel movimento corporeo degli animatori turistici).

Risolve inoltre i casi non pervenuti a giudizio secondo linee rispondenti al processo evolutivo, sicché ben possiamo parlare di *ballo del tango* anche tra Corte di legittimità e Inail.

Basti pensare agli arricchimenti nella tutela dell'infortunio *in itinere* citati, il *covoiturage*, le deviazioni per accompagnare il figlio minore a scuola; oppure il criterio della norma più favorevole nella successione delle tabelle delle malattie professionali; o ancora la individuazione della pluralità dei rischi nell'attività degli insegnanti e alunni, al di là delle esercitazioni pratiche<sup>10</sup>, e così via.

Ma dove ha raggiunto l'acme è stato proprio nella definizione di occasione di lavoro durante la recente pandemia da Covid, con la famosa circolare sulla scala di probabilità di contagio, fino a incoraggiare l'uso del mezzo proprio come necessitato pur di evitare il rischio di contagio nei mezzi pubblici; circolare che apre prospettive inedite sui rischi esterni-interni, e che l'Inail ha applicato coerentemente in sede amministrativa, ritenendo l'occasione di lavoro per es. nel caso di contagio da Covid di una guardia giurata esterna-interna di un ospedale. Anche qui, sviluppando lo spunto giurisprudenziale della prova probabilistica nell'epatite virale dell'infermiere. Ancora una volta il ballo del tango.

È bello lavorare con questa convergenza di visione e di sentimenti.

Arrivato vicino alla fine del percorso, guardando indietro, come se fossi sulla cima del Rosa o del Sirente, colpito e illuminato da questo generoso e inaspettato dono del *liber amicorum*, allora posso dire: ho combattuto la buona battaglia, ho terminato la mia corsa (non è detto, visto che ancora mi invitate), ho conservato la fede nello Stato sociale.

E a voi tutti che mi ascoltate, vorrei dire, grazie per quello che, direttamente o indirettamente, mi avete dato, e, vi prego, continuate con lo stesso entusiasmo per il bene del nostro amato Paese.

---

10 Cfr circolare Inail 23 aprile 2003 n. 28, che li elenca.

# **TERZA PARTE**

## **Sezione I**

**Il lavoro pubblico: contesto attuale e prospettive. Attrattività, concorsi, welfare, contenzioso e incompatibilità.**



## SINTESI

A CURA DI L. DAMIANI\*

\* Avvocata Inail - Avvocatura Generale

L'ultima sessione del Seminario è stata dedicata al confronto e approfondimento, non semplice e non banale, su un tema che in questo momento storico è oggetto di dibattito vivace tra gli esperti: il *recruiting*, per meglio dire le politiche che in ambito delle HR si focalizzano sulla selezione del personale e sul terreno dell'efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione.

Rivolgendo un sentito ringraziamento agli illustrissimi relatori per aver accolto l'invito a intervenire al Seminario degli avvocati Inail e a fornire il proprio punto di vista, frutto soprattutto del ruolo da protagonista da ciascuno di essi svolto su un tema, quello della riqualificazione - riorganizzazione dell'impiego pubblico, oggi molto dibattuto e al centro delle strategie di rilancio dell'economie europee. La tematica non è ovviamente nuova ma assume rilievo peculiare nel momento attuale in cui si registra l'impellente necessità di attuare una vera e propria rigenerazione della p.a.

Nell'introdurre gli argomenti che sono stati oggetto di approfondimento nella sessione, non si può prescindere dal considerare un dato di carattere generale, noto a tutti, più volte rimarcato: quello della decrescita costante del numero dei dipendenti pubblici, registrata nell'ultimo decennio e oltre, un *trend* negativo che deve essere invertito.

Il dato che emerge dal Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato evidenzia come il totale della forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche dal 2008 a oggi si è drasticamente ridotto; fenomeno che abbiamo vissuto e continuiamo a vivere anche come Avvocatura, ma che in generale ha riguardato e riguarda l'Inail e la pubblica amministrazione in generale, seppur con dimensioni variegate.

Le cause di tale andamento, come sappiamo, sono riferibili al blocco del *turn over* relativo al periodo 2008–2012, nonché alle politiche di riduzione della spesa pubblica. Non è un caso che la pubblica amministrazione nell'ultimo decennio è stata oggetto di diverse riforme (la novella Brunetta 2009, la riforma Madia 2017) che hanno tentato, ma non sono riuscite a centrare gli obiettivi prefissati dal legislatore.

Oggi nuovamente la pubblica amministrazione è al centro di una delle riforme più importanti del PNRR con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e la competitività del paese.

Tutti auspichiamo, e forse oggi speriamo di poter avere qualche risposta in tal senso, che l'ennesima riforma in atto non si limiti a interventi di carattere normativo, che peraltro a ben vedere potrebbero anche non essere necessari, ma riesca a tradurre gli interventi legislativi in veri e propri cambiamenti della cultura organizzativa all'interno della p.a.

Orbene, tale trasformazione involge in prima battuta il tema del reclutamento del personale pubblico, che, come abbiamo sentito dagli interventi programmati, non può ridursi a una mera dimensione quantitativa (realizzare il massimo inserimento del personale nella pubblica amministrazione), ma richiede che si selezionino le migliori energie da introdurre nella pubblica amministrazione, attraverso un nuovo piano di reclutamento che abbia il carattere della strategicità, con procedure più snelle e più efficaci ma altrettanto rigorose a invarianza costituzionale (in tal senso deve sottolinearsi che l'art. 97 della Cost. stabilisce un principio cardine secondo cui l'accesso ordinario nella pubblica amministrazione avviene con il concorso pubblico e secondo precisi vincoli procedurali).

Tale tematica ci porta inevitabilmente verso altre connesse e meno rilevanti questioni che meritano attenzione e non possono essere trascurate tenuto conto che, come è noto, oltre a una carenza cronica di personale nella pubblica amministrazione, l'altro dato inquietante è che il personale attuale si colloca in una fascia di età oltre i 50 anni, rispetto al quale si pone una questione di formazione del personale in servizio, nonché di sviluppo strategico della forza lavoro.

Infine, c'è un altro tema che ci riguarda purtroppo da vicino che è quello della permanenza delle nuove forze lavoro all'interno della pubblica amministrazione, in cui un ruolo significativo può essere svolto dalla contrattazione collettiva, che nell'ultima tornata contrattuale ha messo in campo diversi strumenti per attrarre forza lavoro giovane (potenziamento dello *smart working* in sede contrattuale, sebbene il lavoro agile è fortemente criticato in ambito pubblico).

Queste alcune delle questioni aperte che investono la riorganizzazione della p.a. e che con l'aiuto degli illustri relatori abbiamo cercato di affrontare, ciò senza trascurare il punto di vista più specificamente giuridico in tema di reclutamento del personale e di gestione del rapporto pubblico.

Entrando nel vivo delle questioni, il dott. Alessandro Benzia, direttore reclutamento personale p.a. presso Formez (oltre incarico di professore (straordinario) presso l'Università degli studi Link Campus University), ha affrontato la tematica del sistema di reclutamento concorsuale che attualmente per la pubblica amministrazione ha visto un processo di informatizzazione significativo. Chiave di svolta di questa nuova stagione di rigenerazione è l'innovazione tecnologia, l'esperienza pandemica ne ha dimostrato l'importanza strategica, che porta con sé la semplificazione e velocizzazione delle procedure, nonché garantisce maggiore trasparenza. Lo scenario che abbiamo avuto fino a ieri era quello di un sistema di reclutamento assoggettato ai principi pubblicistici affiancato da spazi di regolamentazione contrattuale-privatistica. La domanda che ci siamo posti è stata: l'attuale sistema

concorsuale consente di reclutare personale competente? Su tale tematica si è soffermato anche il dott. Riccardo Sisti, Segretario generale della SNA - Scuola nazionale dell'Amministrazione, affrontando nello specifico, le nuove procedure di reclutamento e in particolare l'esperienza del modello corso-concorso per l'assunzione del personale dirigenziale.

Un'altra tematica, non di poco conto, che ci ha interrogato ha riguardato il profilo delle competenze e delle carriere del personale della pubblica amministrazione: con il contributo del dott. Antonio Naddeo, Presidente dell'Aran, abbiamo cercato innanzitutto di verificare se la normativa oggi in vigore è effettivamente adeguata ai bisogni di crescita del personale occupato e corrispondente alle nuove competenze professionali richieste.

La formazione del personale in servizio e lo sviluppo strategico della forza lavoro costituiscono infatti strategie indispensabili per accrescere il livello di specializzazione non solo da un punto di vista tecnico, ma anche organizzativo e di governance, anche per rendere più attrattivi i ruoli non dirigenziali all'interno dell'amministrazione. A tal riguardo il dott. Naddeo ha rappresentato le scelte di fondo operate in sede di contrattazione.

Ulteriore profilo che si è cercato di approfondire riguarda quello della permanenza delle nuove forze lavoro all'interno della pubblica amministrazione: a tal riguardo l'esperienza registrata in Inail negli ultimi anni non è molto rassicurante. Oggi i giovani non cercano più il c.d. posto fisso ma opportunità di crescita, ambienti dinamici e meritocratici e soprattutto la possibilità di fare la differenza. E allora quali sono a tal riguardo le prospettive che si offrono alle nuove leve? Anche a tal riguardo il ruolo della contrattazione è di fondamentale rilievo.

Infine, il dott. Paolo Coppola - presidente della III Sezione Lavoro del Tribunale di Napoli, ha affrontato la connessa problematica relativa al coordinamento del concorso ordinario con gli strumenti complementari di reclutamento (forme c.d. straordinarie e anomale) fino a oggi utilizzate dalle amministrazioni per superare il blocco delle assunzioni.

In particolare, sono state affrontate le future prospettive di utilizzo dello strumento del contratto a termine dopo il recente intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di utilizzo abusivo dei contratti a tempo determinato e condizioni di lavoro discriminatorie (Direttiva 1999/770/CE).

In conclusione, si auspica che le scelte strategiche che oggi riguardano l'amministrazione pubblica per il conseguimento degli obiettivi di innovazione ed efficientamento necessari per favorire la crescita economica e lo sviluppo del paese possano orientare le nuove generazioni verso rinnovate prospettive occupazionali all'interno del pubblico impiego, vivendolo quale traguardo personale in campo professionale sempre più vicino, quanto a stimoli, prospettive e carriera, all'impiego privato, pur mantenendo specificità e distinzione da quest'ultimo.

















