



**CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA**

**CATTEDRA DI DIRITTO E ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO**

**SICUREZZA SUL LAVORO:  
ANALISI DEL CASO “ILVA DI TARANTO” NEL CONTESTO DEL  
BILANCIAMENTO TRA DIRITTO ALLA SALUTE E CONTINUITÀ  
DELL'ATTIVITÀ ECONOMICA**

Prof. Antonio Dimitri Zumbo  
RELATORE

Prof. Raffaele Fabozzi  
CORRELATORE

Filomena Ricciardi – 164053  
CANDIDATA

Anno Accademico 2023/2024



**SICUREZZA SUL LAVORO:  
ANALISI DEL CASO “ILVA DI TARANTO” NEL CONTESTO DEL  
BILANCIAMENTO TRA DIRITTO ALLA SALUTE E CONTINUITÀ  
DELL'ATTIVITÀ ECONOMICA**

**INDICE**

**Introduzione**

**CAPITOLO 1**

**LA SICUREZZA SUL LAVORO**

1. La sicurezza nei luoghi di lavoro: profili storici
2. Le politiche europee in materia di sicurezza sul lavoro: dall’emanazione di norme comunitarie all’attuazione nazionale
3. Il Testo unico per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro (il D.l.s. 81/2008)
  - 3.1 *Campo di applicazione della normativa*
  - 3.2 *I principali soggetti coinvolti nella sicurezza sul lavoro*
    - 3.2.1 *Il datore di lavoro*
      - 3.2.1.1 *La delega di funzioni (approfondimento)*
    - 3.2.2 *Il dirigente e il preposto*
    - 3.2.3 *Il lavoratore*
    - 3.2.4 *Gli altri soggetti coinvolti*
4. Il dovere di sicurezza ex art. 2087 c.c.
5. Il sistema sanzionatorio in materia di sicurezza sul lavoro

**Capitolo 2**

**ANALISI DEI RISCHI PER LA SICUREZZA SUL LAVORO**

1. La gestione dei rischi in azienda e il cd. risk management
2. La “valutazione dei rischi”: il documento di valutazione dei rischi e il loro trattamento
3. Il controllo sull’applicazione delle misure preventive: l’articolo 9 dello Statuto dei lavoratori

## Capitolo 3

### IL DIRITTO ALLA SALUTE

1. Il diritto alla salute come diritto fondamentale costituzionalmente garantito
  - 1.1. *Libertà di iniziativa economica privata e diritto alla salute: Art.41 c.2 della Costituzione*
  - 1.2. *Il diritto alla salute, come diritto sociale, e il suo finanziamento all'interno dello Stato italiano*
2. Tutela della salute nel diritto internazionale e negli ordinamenti stranieri
3. Responsabilità sociale delle imprese, sicurezza sul lavoro e diritto alla salute

## Capitolo 4

### CASO ILVA: BILANCIAMENTO TRA DIRITTO ALLA SALUTE E CONTINUITÀ DELL'ATTIVITÀ ECONOMICA

1. Introduzione all'ILVA di Taranto: una panoramica sulla storia e l'importanza economica dello stabilimento
2. Emergenza ambientale e sanitaria: la scoperta dell'inquinamento e della tossicità dell'ILVA
  - 2.1 *Il Primo Decreto "Salva-Ilva"*
  - 2.2 *Il Secondo Decreto "Salva-Ilva"*
3. Il dilemma del bilanciamento tra diritti
  - 3.1 *Tra diritto alla salute, diritto al lavoro e continuità dell'attività economica: il caso ILVA e la sentenza n.85/2013 della Corte Costituzionale*
  - 3.2 *L'inizio di un ripensamento da parte della Corte Costituzionale: la sentenza n.58/2018*
4. Un processo ancora aperto: le recenti sentenze sul caso ILVA

### Conclusioni

### Bibliografia

### Sitografia

## Introduzione

Da sempre, la sicurezza sul lavoro è un tema di fondamentale importanza dal momento che incide profondamente sulla qualità della vita dei lavoratori, tanto all'interno quanto all'esterno della struttura aziendale, e sulla sostenibilità delle attività economiche. Nel contesto legislativo e giuridico italiano, essa trova fondamento in una serie di normative che mirano a tutelare il diritto alla salute, considerato un diritto fondamentale, costituzionalmente garantito, nonché il diritto al lavoro inteso anche come diritto ad un ambiente lavorativo salubre. Contemporaneamente, anche la libertà di iniziativa economica privata, che riguarda in particolare il datore di lavoro, considerato per lungo tempo la cosiddetta "parte forte" nel rapporto di lavoro, è costituzionalmente e giuridicamente tutelata. Questa tutela è essenziale soprattutto perché spesso la libertà di iniziativa economica entra in conflitto con le esigenze di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro. È quindi fondamentale individuare il punto di equilibrio tra queste due esigenze.

A tal proposito, questo lavoro si propone di esaminare proprio il delicato tema del bilanciamento tra il diritto alla salute e la continuità dell'attività economica, con particolare riferimento all'emblematico caso dell'ILVA di Taranto. Tale caso, infatti, non solo rappresenta un esempio paradigmatico delle difficoltà di coniugare la protezione della salute dei lavoratori e delle comunità locali con le esigenze produttive di un grande impianto industriale, ma solleva anche importanti interrogativi sul ruolo dello Stato nella regolazione e nella gestione delle crisi industriali.

Nel primo capitolo del presente elaborato, si analizzerà l'evoluzione storica della sicurezza sul lavoro, con un focus sulle politiche europee e sull'attuazione nazionale delle norme comunitarie, culminando nell'analisi del Testo Unico per la Salute e la Sicurezza nei Luoghi di Lavoro (D.lgs. 81/2008). Si esamineranno inoltre i principali soggetti coinvolti nella sicurezza sul lavoro e il sistema sanzionatorio previsto dalla normativa italiana nel caso in cui le disposizioni sul tema non venissero rispettate.

Il secondo capitolo sarà dedicato all'analisi dei rischi per la sicurezza sul lavoro e alle possibili pratiche di gestione e valutazione degli stessi all'interno dell'azienda. Si approfondirà, dunque, il concetto di *risk management* e *risk assessment* e si esamineranno le modalità di controllo sull'applicazione delle misure preventive con particolare attenzione sull'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori.

Il terzo capitolo, poi, affronterà l'importante tema del diritto alla salute, esplorandone tanto il riconoscimento costituzionale e quanto quello internazionale, addentrandosi nell'analisi dello stesso in relazione a quanto contenuto nell'articolo 41, comma 2, della Costituzione. Nel medesimo capitolo, inoltre, si tratterà del finanziamento dedicato al diritto alla salute e della responsabilità sociale delle imprese nel garantirne la tutela.

Nel quarto capitolo, infine, ci si addenterà nel vivo dello specifico caso "ILVA di Taranto", tracciando un excursus sulla storia dello stabilimento e sulla sua importanza economica, per passare, poi, ad esaminare l'emergenza ambientale e sanitaria legata all'inquinamento prodotto nel corso degli anni. A tal riguardo, si discuteranno i cd. *Decreti "Salva-Ilva"* e si approfondirà nel dettaglio il tema del difficile bilanciamento tra il diritto alla salute, il diritto al lavoro e la continuità dell'attività economica, alla luce delle principali ed innumerevoli sentenze della Corte Costituzionale sul tema.

Infine, nelle conclusioni si tenterà di sintetizzare le problematiche emerse e di delineare possibili soluzioni per il futuro, con l'obiettivo di armonizzare le esigenze di tutela della salute e della sicurezza con quelle della produttività e della crescita economica.

Scopo principale di questo studio, dunque, è quello di contribuire al dibattito su come il diritto possa e debba intervenire per garantire un equilibrio sostenibile tra interessi spesso conflittuali, in modo da promuovere un modello di sviluppo industriale che sia rispettoso dell'ambiente e della dignità umana.

# CAPITOLO 1

## LA SICUREZZA SUL LAVORO

### 1. La sicurezza nei luoghi di lavoro: profili storici

Storicamente, l'umanità è stata caratterizzata da forti deficienze economiche, indigenza e penuria. In un primo momento, infatti, le uniche risorse energetiche conosciute ed impiegate per l'attività lavorativa erano riconducibili alla forza muscolare umana, all'energia animale, alla potenza del vento e ai dislivelli idrici. Lo sfruttamento della forza lavoro umana ha raggiunto, poi, proporzioni estreme nei contesti economici fondati sulla schiavitù e sul lavoro coatto, fenomeni storici che, pur non più universalmente accettati, sono perdurati nel tempo. Dopo numerosi secoli, trascorsi dall'avvento del cristianesimo, ancora persistevano gruppi consistenti di individui che vivevano in condizioni di forte povertà e che erravano per l'Europa, in cerca di mezzi per garantire la propria sopravvivenza, privi di qualsiasi forma di tutela sociale<sup>1</sup>.

Sarà solo con l'evoluzione storica dello sviluppo industriale, avvenuto a partire dal XIX secolo, che la tematica della sicurezza negli ambienti lavorativi e le correlate questioni legate al risarcimento e all'assicurazione dei lavoratori iniziò a farsi largo nel panorama lavoristico e sociale. L'origine di tale accortezza nei confronti della tematica in analisi può essere individuata nell'esperienza delle organizzazioni sindacali degli operai<sup>2</sup>, le quali hanno gradualmente delineato una nuova consapevolezza riguardo ai costi sociali derivanti dagli infortuni sul luogo di lavoro. Prima di questo periodo, difatti, l'assistenza agli infermi e ai poveri era principalmente affidata alla carità privata, spesso di natura religiosa ed ecclesiastica, con l'eccezione dell'Inghilterra che aveva adottato un approccio di carattere statale con il Poor Relief Act del 1601, seppure con successivi periodi di regressione<sup>3</sup>.

Con l'avvento della rivoluzione industriale, nonostante con essa si è assistito all'introduzione di nuove fonti energetiche, divergenti da quelle precedentemente menzionate, si è assistito, da un lato, ad un peggioramento delle condizioni di vita

---

<sup>1</sup> DE MATTEIS A., Infortuni sul lavoro e malattie professionali, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, Introduzione, Pag. 9

<sup>2</sup>Definiti originariamente come “coloro che a macchine mosse da agenti inanimati prestano la loro opera”, Cfr. <https://www.tutto626.it/testo-unico-sicurezza-lavoro/testo-unico-sicurezza-lavoro-storia-cosa-e.html>

<sup>3</sup> PESSI R., Lezioni di diritto della previdenza sociale, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2004, pag. 41

preesistenti e, dall'altro, alla concentrazione della manodopera che favorì il potenziamento della capacità di pressione dei lavoratori in una modalità non esclusivamente ribellistica.

L'accrescimento dell'attività economica ha, tuttavia, liberato fasce di individui dai bisogni di sopravvivenza consentendo loro, sulla base di una cultura che ciascuno di loro aveva potuto crearsi nel corso della storia fin lì trascorsa, lo sviluppo di una consapevolezza più umanistica della loro condizione esistenziale e una predisposizione propositiva nei confronti del miglioramento, in una dimensione non escatologica<sup>4</sup>.

Particolarmente rilevante risultava essere il fenomeno degli infortuni derivanti dalla produzione di massa. L'intervento dello Stato, sulla scia del modello britannico, si configurò, dal punto di vista politico-culturale, come il risultato di tre fattori principali: il socialismo riformatore, discendente dell'illuminismo che, sulla scia del contratto sociale, rivendicava una tutela equa e generalizzata contro il bisogno per tutti gli individui in quanto cittadini, membri della collettività terrena organizzata nello Stato, e pertanto fornita non da enti intermedi volontari, ma dall'ente rappresentativo della comunità stessa, ovvero lo Stato; il cattolicesimo, che adattava l'antica ispirazione caritativa cristiana alla nuova condizione operaia, elaborando, a fine XIX secolo, una dottrina sociale e un'azione politica correlate; il regime liberale, che orientava le politiche dell'epoca, interessato a contenere il malcontento delle masse mediante misure soddisfacenti e a preservare l'ordine sociale esistente<sup>5</sup>.

Il primo Paese ad inaugurare una politica di ampio intervento sociale pubblico fu, nel 1884, la Germania, da poco costituita in Stato unitario intorno alla potenza prussiana, sotto la guida del cancelliere Otto von Bismark, da cui il nome di modello bismarchiano, o, dai Paesi che poi la applicarono, continentale. Seguirono in breve l'Austria, nel 1887, la Francia nel 1888, e poi man mano tutti gli altri Paesi, tra cui l'Italia dove il primo corpus legislativo in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro si colloca

---

<sup>4</sup> Affermare che la consapevolezza sviluppata dai lavoratori è "non escatologica" significa che essa non è focalizzata su aspetti finali o ultimi, ma piuttosto è orientata verso miglioramenti concreti e pratici nelle condizioni di lavoro nella vita quotidiana, senza necessariamente collegarsi a eventi futuri di natura trascendentale o apocalittica. In altre parole, si sottolinea che l'approccio al miglioramento delle condizioni di lavoro è pragmatico e orientato al presente, anziché basato su aspettative o visioni escatologiche.

<sup>5</sup> DE MATTEIS A., Infortuni sul lavoro e malattie professionali, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, Introduzione, Pag.10



temporalmente nel 1893, quando venne emanata la *L. 184/1893*, che riguardava le operazioni nelle miniere, nelle cave e nelle torbiere<sup>6</sup>.

Negli anni successivi, sempre in Italia, la regolamentazione penalistica riguardante la tutela della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro venne, poi, ampliata con l'emanazione del regolamento penale nel 1898, dedicato alla prevenzione antinfortunistica nelle costruzioni; del regolamento generale per la prevenzione degli infortuni nelle imprese e nelle industrie (purché i lavoratori addetti fossero più di cinque) nel 1899<sup>7</sup>.

Sempre nel 1898, fu introdotta, mediante la *L. 80/1898*, la prima forma di assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro, la quale imputava al Ministero per l'Agricoltura, l'Industria e il Commercio il compito di emanare disposizioni regolamentari relative alla salvaguardia del lavoratore e, in particolare, oggetto di tutela dovevano essere le lesioni personali o la morte proveniente da infortunio e sopravvenuta per causa violenta in occasione di lavoro, trattandosi di incidenti sull'attitudine al lavoro<sup>8</sup>.

L'anno successivo, nel 1899, è stato emanato il Regolamento Generale per la Prevenzione degli Infortuni (r.d. 230/1899), che ha introdotto, in modo totalmente innovativo, la possibilità di infliggere sanzioni penali in caso di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro. Tale disposizione è rientrata nel contesto della fattispecie criminosa di cui all'art. 434 del Codice Penale Zanardelli, all'epoca in vigore. A partire dal 1899, dunque, si è verificato un progressivo e repentino consolidamento delle disposizioni in materia di sicurezza, culminando nell'approvazione di normative specifiche, quali la Legge n. 479/1907 sul riposo settimanale e festivo, la Legge n. 361/1912 che istituiva il Corpo degli Ispettori dell'Industria e del Lavoro, la Legge n. 818/1919 sull'igiene del lavoro, e il regio decreto legislativo n. 692/1923 sull'orario di lavoro degli operai e degli impiegati di aziende industriali<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Bisogna precisare che la prima Associazione Italiana Utenti Caldaie a Vapore era stata fondata in Lombardia già nel 1882.

<sup>7</sup> BLAIOTTA R., PADOVANI T., *“Diritto penale e sicurezza del lavoro”*, Giappichelli Editore, 2023, Introduzione.

<sup>8</sup> Tale formulazione è sostanzialmente ripetuta dall'art. 2 sia del r.d. 1765/1935, sia del t.u. 1124/1965, per il quale l'assicurazione comprende tutti i casi di infortunio, da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni. Cfr.: DE MATTEIS A., *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, Cap.1, Pag.33.

<sup>9</sup> STROZZI A., *Lineamenti di diritto della sicurezza sul lavoro*, Cap. 1, pag.7.

In sintonia con tali interventi, il Codice Penale Rocco introdusse gli articoli 437<sup>10</sup> e 451<sup>11</sup>, configurando due ipotesi di reato presumibili, rispettivamente legate alla rimozione od omissione dolosa di precauzioni contro gli infortuni sul lavoro e all'omissione colposa di precauzioni o difese contro gli infortuni sul lavoro.

Intanto, nel 1927, ebbe luce il primo Regolamento generale disciplinante l'igiene del lavoro ma solo con riferimento alle realtà industriali, mentre gli altri settori produttivi ne erano inizialmente esclusi.

Successivamente, il regio decreto n. 1265/1934<sup>12</sup>, ha dettato norme specifiche per la tutela dell'igiene del lavoro e le modifiche al Codice Penale sono poi proseguite con l'istituzione di nuove fattispecie di reato mirate a reprimere eventi dannosi per i lavoratori.

Tuttavia, la vera svolta si è verificata con l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana del 1948, la quale ha introdotto disposizioni specifiche volte a tutelare la salute dei lavoratori, come l'articolo 32 (riguardante il diritto alla salute), l'articolo 35 (relativo alla tutela del lavoro in tutte le sue forme) e l'articolo 37 (concernente la tutela delle lavoratrici madri e l'età minima per tutti i lavoratori). C'è addirittura chi sostiene che siano state proprio la Repubblica e la sua Costituzione a far nascere e crescere la vera tutela penale in materia di sicurezza sul lavoro, e ciò in quanto i sopracitati regolamenti di fine '800 erano composti da relativamente pochi articoli (se ne contavano ventidue nel regolamento del 1898, quindici articoli nel regolamento del 1899, quarantuno per il regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle miniere e nelle cave dato l'elevato rischio del settore) nonché da una disciplina caratterizzata da precetti elastici, generici, vaghi e sprovvisti di una vera e propria sanzione, che di volta in volta doveva essere desunta dall'art.434 c.p. Zanardelli<sup>13</sup>. Le pene proposte all'epoca si alteravano tra un'ammenda di poche lire e l'arresto sino ad un mese ma, ove si fosse applicato l'arresto, questo poteva essere sostituito dall'autorità giudiziaria con un ammonimento. Avvertendo l'esigenza di una modifica di questo sistema sanzionatorio, nel 1904 venne emanato il regio decreto sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, che all'art.3 imponeva

---

<sup>10</sup> ART. 437 c.p.: "Chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni".

<sup>11</sup> ART.451 c.p.: "Chiunque, per colpa, omette di collocare, ovvero rimuove o rende inservibili apparecchi o altri mezzi destinati alla estinzione di un incendio, o al salvataggio o al soccorso contro disastri o infortuni sul lavoro, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da lire mille a cinquemila".

<sup>12</sup> Noto come "*Testo Unico delle Leggi Sanitarie*".

<sup>13</sup> Corrispondente all'attuale art.650 c.p.

agli imprenditori di “*adottare le misure prescritte dalle leggi e dai regolamenti per prevenire infortuni e per proteggere la vita e l'integrità personale degli operai*” rinviando al contenuto dell'art.434 c.p. per la sanzione da applicare in caso di violazione del rigore richiesto. Nonostante in passo avanti che sembrava esser stato fatto, neppure queste due disposizioni apparivano esaustive dal momento che si risolvevano in una tipica espressione di vacua retorica di regime: esse, infatti, disciplinando reati omissivi avrebbero dovuto richiamare, o quantomeno legarsi, a obblighi giuridici preesistenti e riferiti agli specifici apparecchi, segnali o impianti precisati dalle due disposizioni. Si dava il caso che ben poche fossero, in quel contesto, regolamentazioni su questo genere di misure, esistendo, al massimo, delle vaghe indicazioni sulle condotte da adottare in determinati frangenti<sup>14</sup>.

Si può ben dire, allora, che la Costituzione segna il vero mutamento dell'assetto dell'ordinamento in materia di sicurezza sul lavoro, anche, e non solo, dal punto di vista penale.

Seguendo il fervente impulso delineato dai padri costituenti, altri interventi di rilievo si manifestarono attraverso due norme fondamentali di prevenzione ed igiene del lavoro: il D.P.R. 27/4/55 n.° 547 rubricato “*Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro*” e il D.P.R. 19/3/56 n.° 303 denominato “*Norme generali per l'igiene del lavoro*”; nonché la Legge n. 300/1970, nota come *Statuto dei lavoratori*. Tale normativa estese ai prestatori di lavoro, mediante le loro rappresentanze, il potere-dovere di "controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica" (art. 9). Ciò introdusse la possibilità per i lavoratori di supervisionare e garantire, attraverso le rappresentanze sindacali presenti in azienda, il rispetto della normativa sulla sicurezza sul lavoro.

Inoltre, sempre nell'ambito di questa prospettiva, un ulteriore passo avanti fu compiuto con la riforma sanitaria del 1978 (legge n. 833/1978). L'articolo 20 di questa legge affidò alle rappresentanze sindacali aziendali e ai datori di lavoro il compito congiunto di individuare le norme di sicurezza più appropriate per prevenire l'insorgere di fattori di rischio presenti nei singoli ambienti di lavoro.

---

<sup>14</sup> BLAIOTTA R., PADOVANI T., “*Diritto penale e sicurezza del lavoro*”, Giappichelli Editore, 2023, Introduzione.

Attraverso questi due interventi normativi, si è realizzata un'istituzionalizzazione effettiva della partecipazione dei lavoratori. Grazie alle proprie rappresentanze, essi hanno avuto l'opportunità di contribuire alla creazione di un sistema concreto di prevenzione e protezione dagli infortuni e dalle malattie professionali<sup>15</sup>.

Con lo scorrere del tempo, le evoluzioni tecnologiche e normative hanno progressivamente introdotto ulteriori forme di tutela, permettendo lo sviluppo di risorse tecniche sempre più efficienti e sicure. Tale processo ha portato a significative modifiche nella natura degli infortuni.

L'assenza di coerenza tra le diverse fonti normative concernenti la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro fu mitigata, da ultimo, con l'approvazione della Legge Delega n.123/2007. Questa legge fu successivamente implementata attraverso due decreti legislativi, il 106/2008 e l'81/2008, che, grazie alla loro natura organica e integrativa, furono riuniti sotto la denominazione di Testo Unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>16</sup>. Questo decreto, come verrà analizzato dettagliatamente nel prosieguo dell'elaborato, stabilendosi come fonte primaria circa la materia qui in analisi, ha abrogato definitivamente una considerevole parte della normativa precedentemente in vigore, inclusa la legge 626/94 e i due decreti presidenziali degli anni '50. Tuttavia, ha mantenuto valide le normative Antincendio regolate dal Decreto Ministeriale del 10 marzo 1998 e ha disciplinato le misure concernenti le radiazioni ionizzanti secondo il Decreto Legislativo 230/1995.

Al termine di questo breve excursus storico, e prima di proseguire nella trattazione di questo tema nel corso del presente elaborato, appare opportuno dare delle definizioni generali su termini ricorrenti in materia.

In primis occorre specificare che la sicurezza sul lavoro è la condizione di far svolgere a tutti coloro che lavorano, la propria attività lavorativa in sicurezza, senza esporli a rischio di infortuni o malattie professionali<sup>17</sup>. Ma cosa si intende per malattia professionale? E cosa per infortunio sul lavoro?

Riguardo la prima, la malattia professionale è una condizione di infermità o patologia che si verifica in conseguenza dell'esposizione del lavoratore a determinati fattori presenti

---

<sup>15</sup> STROZZI A., *Lineamenti di diritto della sicurezza sul lavoro*, Capitolo 1, pag.7.

<sup>16</sup> STROZZI A., *Lineamenti di diritto della sicurezza sul lavoro*, Le Monnier Università, 2023, Cap.1, Par.4, Pag.15.

<sup>17</sup> Cfr: [https://www.gms-srl.it/sicurezza-sul-lavoro/normative/dlgs-81-08-testo-unico-sulla-sicurezza/#h\\_90130888521641640530516173](https://www.gms-srl.it/sicurezza-sul-lavoro/normative/dlgs-81-08-testo-unico-sulla-sicurezza/#h_90130888521641640530516173)

nell'ambiente di lavoro o in relazione diretta alle specifiche mansioni svolte. Ai sensi del diritto del lavoro, una malattia può essere riconosciuta come professionale quando è causata principalmente da fattori legati all'attività lavorativa. La sua individuazione richiede spesso l'intervento di periti medici e può comportare il diritto del lavoratore a prestazioni previdenziali o indennizzi in base alla legislazione vigente.

Il significato giuridico del concetto di infortunio, desunto dall'accezione comune da cui trae origine, consiste in un evento improvviso e casuale produttivo di danni fisici o psichici al lavoratore. Affinché un evento sia considerato un infortunio sul lavoro, deve verificarsi durante l'esecuzione di compiti inerenti all'occupazione o durante il tragitto casa-lavoro. Gli infortuni sul lavoro possono comprendere lesioni, traumi o altre conseguenze dannose. I lavoratori colpiti da un infortunio possono avere diritto a prestazioni assicurative o indennizzi, in base alle leggi in materia di sicurezza sul lavoro e assicurazioni obbligatorie. Tale locuzione denota pertanto, in una prospettiva oggettiva, l'accadimento di rilevanza per il datore di lavoro e l'ente assicurativo, mentre in una dimensione soggettiva fa riferimento alla lesione patita dal lavoratore coinvolto nell'infortunio.

## **2. Le politiche europee in materia di salute e sicurezza sul lavoro: dall'emanazione di norme comunitarie all'attuazione nazionale**

Nel discorrere dell'evoluzione storica della disciplina concernente la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, non si può prescindere da un breve excursus riguardo lo sviluppo che tale materia ha vissuto in ambito europeo. Infatti, quasi tutta la legislazione italiana relativa alla salute e alla sicurezza dei lavoratori (e, in particolare, il d. lgs. 81/2008, cd. Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, è il risultato dell'adempimento di precisi impegni di derivazione europea<sup>18</sup>.

Storicamente, infatti, il tema della prevenzione e della tutela dei rischi professionali costituisce il primo nucleo fondamentale della politica sociale europea: l'importanza della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro emergeva già da una prima analisi del Trattato istitutivo dell'allora Comunità Europea, in particolare all'articolo 137. Questo articolo

---

<sup>18</sup> TULLINI P., *Introduzione al diritto della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli Editore, 2022, Cap. 1, Par.1.

prevedeva il "miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori," attraverso l'emanazione di direttive che contenessero "prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni delle normative tecniche esistenti in ciascuno stato membro."

Dalla lettura di questa disposizione, emerge chiaramente che il miglioramento delle condizioni di salute è stato e continua a essere uno dei principali obiettivi che l'Unione Europea si è prefissata fin dalla sua istituzione. Già a partire dal 1980, la Comunità Europea ha iniziato ad affrontare in modo dettagliato la questione della salubrità dell'ambiente di lavoro, dando origine a un complesso sistema di direttive. Infatti, nel 1980 è stata adottata la direttiva quadro 80/1107/CEE (successivamente sostituita nel 1992 dalla direttiva 98/24/CE) sulla protezione dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante l'attività lavorativa<sup>19</sup>.

Che la sicurezza nei luoghi di lavoro sia uno dei settori in cui è stato raggiunto il livello più avanzato di convergenza tra gli ordinamenti giuridici dei diversi Stati membri dell'Unione Europea, lo si evince anche dal fatto che grazie all'introduzione degli artt. 151 e 153 TFUE sono stati fatti numerosi passi avanti.

L'art. 151 TFUE al fine di permettere all'Unione di conseguire gli obiettivi fondamentali in materia sociale, prevede che "l'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione"<sup>20</sup>.

L'espressione "condizioni di lavoro" deve essere intesa nel senso dell'articolo 156 TFUE, il quale afferma che la Commissione europea incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento delle loro azioni nei settori della politica sociale per le materie riguardanti, in particolare, "l'occupazione, il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la

---

<sup>19</sup> STROZZI A., *Lineamenti di diritto della sicurezza sul lavoro*, Capitolo 1, Par.3, Pag.10.

<sup>20</sup> Art. 151 c.1, lett. a), TFUE.

protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, l'igiene del lavoro e il diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori"<sup>21</sup>.

Si tratta di previsioni riprese anche all'interno della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che riconosce, nell'art.31, il "diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose"<sup>22</sup>. Questo articolo si basa sulla direttiva 89/391/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro<sup>23</sup>. Si ispira anche all'articolo 3 della Carta sociale e al punto 19 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, nonché, per quanto riguarda il diritto alla dignità sul lavoro, all'articolo 26 della Carta sociale riveduta.

L'investimento sociale in materia è stato ribadito anche attraverso il *Pilastro europeo dei diritti sociali: la Risoluzione del Parlamento europeo* del 19 gennaio 2017 (2016/2095 (INI)), accompagnata dalla *Raccomandazione 2017/761 della Commissione europea*<sup>24</sup>.

In entrambi i documenti viene sancito che collegato al diritto a condizioni di lavoro sane e sicure vi sia la protezione dei lavoratori dai rischi sul luogo di lavoro, e che debba essere assicurato un elevato livello di tutela dei diritti fondamentali degli stessi; per tali motivi, gli Stati membri sono sollecitati a dare piena attuazione alla legislazione in materia.

È possibile presumere che, se non ci fosse stato tutto questo impulso e attivismo a livello europeo, lo Stato italiano si sarebbe adagiato sulla disciplina prevenzionistica prevista a livello pubblico-amministrativo adottata tra il 1995 e il 1996, potendo contare esclusivamente sull'abilità della giurisprudenza di ampliare e accrescere la tutela

---

<sup>21</sup> Art. 156 TFUE, c.1.

<sup>22</sup> Art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, c.1.

<sup>23</sup> Nel dettaglio, a mezzo di tale direttiva – il cui scopo era principalmente quello di evitare il verificarsi di infortuni sul lavoro – veniva prescritta l'adozione di direttive particolari per determinati settori o aspetti della sicurezza. Così, dalla medesima sono originate: la direttiva 89/654/CEE del 30 novembre 1989, relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per i luoghi di lavoro; la direttiva 89/655/CEE del 30 novembre 1989, relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro; la direttiva 89/656/CEE del 30 novembre 1989, relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e salute per l'uso da parte di lavoratori di attrezzature di protezione individuale durante il lavoro; la direttiva 90/269/CEE del 29 maggio 1990, relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute concernenti la movimentazione manuale dei carichi che comporta tra l'altro rischi dorso-lombari per i lavoratori; la direttiva 90/270/CEE del 29 maggio 1990, relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e salute per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali; la direttiva 90/394/CEE del 28 giugno 1990, relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni durante il lavoro; la direttiva 90/679/CEE del 26 novembre 1990, relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro.

<sup>24</sup> TULLINI P., *Introduzione al diritto della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli Editore, 2022, Cap. 1, Par.1.

giuridica in tema di sicurezza sul lavoro. I giudici italiani, infatti, nel corso del tempo hanno compreso l'importanza dell'art. 2087 c.c., che impone al datore di lavoro un obbligo generale di sicurezza sul lavoro, e hanno applicato tale disposizione in collegamento con diritti inviolabili della persona garantiti in moltissime norme costituzionali<sup>25</sup>.

L'impegno delle istituzioni europee nella promozione della sicurezza sul lavoro si è evoluto per circa metà secolo, seguendo principalmente due direzioni:

- a) la prima è stata compiuta a livello europeo emanando un ampio corpus normativo recepito dagli Stati membri e composto da direttive chiare e dettagliate circa definizioni comuni, strutture e regole fondamentali per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Il provvedimento indubbiamente più rilevante da questo punto di vista è la Direttiva-Quadro 89/391/CEE concernente "Attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro". Questa direttiva è stata recepita dal nostro ordinamento prima con il d.lgs. 626/1994<sup>26</sup>, che ha rappresentato per anni la principale fonte legislativa interna fino all'introduzione del Testo Unico in materia di Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro ossia il d.lgs. 81/2008 attualmente vigente.

Una digressione deve essere necessariamente fatta su quest'ultima direttiva dal momento che proprio grazie al d.lgs. 626/1994, poi modificato dal d.lgs. 242/1996, in Italia avvenne una vera e propria comunitarizzazione della disciplina consentendo di guardare oltre la tutela dell'ambiente di lavoro così come delineata sia dalle norme costituzionali che dall'art.2087 c.c.; tali disposizioni, difatti, non fanno altro che rispecchiare i ben più pregnanti principi generali posti dall'Unione europea all'interno della direttiva quadro, legge fondamentale di attuazione di principi di ordine pubblico comunitario<sup>27</sup>.

L'applicazione della direttiva in analisi all'interno del nostro ordinamento non ha incontrato poche difficoltà principalmente collegate ad un errore da parte del

---

<sup>25</sup> Cfr. artt. 2, 32, 41 c.2, Cost.

<sup>26</sup> Ormai abrogato.

<sup>27</sup> CARUSO S., "Il d.lgs. 626: nuovi obblighi, nuovi soggetti, nuove relazioni industriali?" in PAGANO S., CARUSO S., "Le innovazioni legislative in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro : imprese, pubbliche amministrazioni e sindacato nel diritto del lavoro che cambia : atti del Convegno di Catania 2-3 giugno 1995 : aggiornati con il d.lgs. n. 242/96 modificativo e integrativo del d.lgs. n. 626-94" Cacucci, Bari, 1997.



Governo, allora delegato a dare attuazione ai provvedimenti unitari, nella fase di recepimento ossia si limitava a condurre un recepimento meccanico senza valutare ex ante l'effettiva compatibilità tra il sistema italiano e quello europeo con la conseguenza che si venne a creare un corpus normativo che aveva comunque bisogno di essere integrato con altre leggi, regolamenti, decreti interni. Ne derivava, così, una legislazione complessa sia nei contenuti che, in generale, nella ricostruzione dell'intero sistema prevenzionistico.

Ciononostante, il contenuto del d.lgs.626/1994 si basava su alcuni principi generali e linee guida desumibili dagli articoli iniziali dello stesso; ad esempio, l'art. 3, comma 1, lettera f), sottolinea l'importanza che deve essere riconosciuta all'aspetto psichico del lavoratore, posto l'obbligo per il datore di provvedere alla tutela non solo della integrità fisica, ma anche della personalità morale di ciascun prestatore di lavoro, come si evince dalla prescrizione mirata a favorire il «rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, anche per attenuare il lavoro monotono e quello ripetitivo»<sup>28</sup>. Nella stessa ottica si muovono anche quelle disposizioni che impongono al datore di allontanare i propri dipendenti dall'esposizione a rischio per motivi sanitari inerenti alla loro persona. Inoltre, il decreto, seguendo l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato all'epoca, si proponeva il fine di definire a livello legislativo il c.d. *principio dell'autotutela*, alla stregua del quale: «Il lavoratore che, in caso di pericolo grave, immediato e che non può essere evitato, si allontana dal posto di lavoro ovvero da una zona pericolosa, non può subire pregiudizio alcuno e deve essere protetto da qualsiasi conseguenza dannosa»<sup>29</sup>. Tuttavia, come sopra accennato e successivamente ripreso, la predetta disciplina confluisce poi nel D.lgs. 81/2008.

- b) La seconda direzione, invece, riguarda una serie di programmi pluriennali e strategie d'azione poste in essere dal 1978, all'incirca, sino al 2012 al fine di stabilire le priorità dell'UE nel settore della prevenzione dei rischi in coordinamento con gli Stati membri. L'ultimo quadro strategico, oggi in atto, è quello per il periodo 2021-2027 e stabilisce le azioni necessarie per migliorare la salute e la sicurezza nell'odierno

---

<sup>28</sup> Art. 3, comma 1, lettera f), d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626.

<sup>29</sup> Art. 14, comma 1, d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626

contesto caratterizzato sempre di più dai temi dell'ambiente e del digitale, dalle numerose sfide economiche e demografiche nonché dalla notevole evoluzione del concetto di "ambiente di lavoro" a seguito dell'utilizzo sempre più diffuso dello "smart working" o del "lavoro on-line".

In effetti, la disciplina della sicurezza sul lavoro per i cd. telelavoratori rappresenta oggi un tassello fondamentale nell'adattamento del diritto del lavoro alle nuove modalità occupazionali, assicurando un equilibrio tra flessibilità organizzativa ed effettiva tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Proprio con riferimento alla categoria di lavoratori sottoposta all'analisi, l'accordo interconfederale del 9 giugno 2004 richiamava espressamente la disciplina prevista dalla direttiva 89/391/CEE, attuata con il d.lgs. n.626/1994, ora confluita nel d.lgs.81/2008, prevedendo che la sicurezza sul lavoro debba essere assicurata al lavoratore a prescindere dal luogo in cui l'attività lavorativa venisse svolta. Infatti, in base alle diverse disposizioni che si rinvenivano nei principali contratti collettivi, spetta allo stesso datore di lavoro assicurarsi che la postazione di telelavoro presso il domicilio del lavoratore risulti adeguata e sia installata in conformità a quanto previsto dalle disposizioni di legge anche attraverso visite, concordate con il telelavoratore, effettuate dal responsabile aziendale e dal delegato aziendale alla sicurezza<sup>30</sup>. Nonostante queste conclusioni fossero imposte dalla normativa vigente, la dottrina esprimeva perplessità, soprattutto riguardo alle difficoltà operative legate all'applicazione di tali prescrizioni alla particolare tipologia di lavoratore che presentava caratteristiche insolite e non sempre compatibili con le procedure della legislazione dell'epoca. Alla luce di ciò, con il decreto legislativo n. 81/2008 sono state introdotte significative modifiche al quadro legislativo in materia di salute e sicurezza nel telelavoro, fornendo una regolamentazione specifica che tiene conto delle problematiche precedentemente riscontrate e delle esperienze accumulate negli anni precedenti. Questa normativa, infatti, risolve molti dei dubbi che erano comuni fino al 2008 in relazione al telelavoro: prima dell'emanazione del decreto legislativo n. 81/2008, i telelavoratori subordinati erano soggetti agli obblighi previsti per i lavoratori subordinati ai sensi dell'articolo 2094 c.c. e di altre disposizioni, inclusa la valutazione dei rischi<sup>31</sup>, la

---

<sup>30</sup> F. TOFFOLETTO, "Nuove tecnologie informatiche e tutela del lavoratore-Il potere di controllo del datore di lavoro-Il telelavoro", Giuffrè Editore, Cap.3, Pag.77.

<sup>31</sup> Articolo 4 del d.lgs. n. 626/1994.

gestione delle postazioni di lavoro e delle attrezzature<sup>32</sup>, l'informazione e la formazione sulla sicurezza<sup>33</sup>, l'utilizzo di attrezzature con videotermini<sup>34</sup> e la sorveglianza sanitaria<sup>35</sup>. Tuttavia, l'applicazione pratica di queste disposizioni risultava complessa per i telelavoratori subordinati che operavano da casa, poiché il domicilio privato era considerato inviolabile.

Il decreto legislativo n. 81/2008 ha affrontato queste problematiche regolamentando esplicitamente le modalità di accesso al domicilio dei telelavoratori da parte dei datori di lavoro, delle rappresentanze dei lavoratori e delle autorità competenti. L'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 81/2008 stabilisce che per i lavoratori subordinati che svolgono una prestazione continuativa di lavoro a distanza si applicano le disposizioni del Titolo VII, indipendentemente dal luogo in cui si svolge il lavoro. L'accesso al domicilio del telelavoratore è subordinato al preavviso e al consenso del lavoratore, nel rispetto della normativa nazionale e dei contratti collettivi. I telelavoratori hanno il diritto di richiedere ispezioni sulla loro postazione di lavoro, e il datore di lavoro è tenuto a adottare misure per prevenire l'isolamento del telelavoratore rispetto agli altri colleghi interni all'azienda.

Per i telelavoratori autonomi, le tutele prevenzionistiche sono state ampliate, includendo l'obbligo di utilizzare attrezzature e dispositivi conformi al Titolo III e la possibilità di sottoporsi a sorveglianza sanitaria e formazione, come stabilito dall'articolo 21, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 81/2008. Per i telelavoratori parasubordinati, come i lavoratori a progetto, la normativa antinfortunistica si applica solo nei luoghi di lavoro del committente, estendendo la tutela anche ai telelavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa<sup>36</sup>.

È fuori dubbio che all'affermazione delle politiche per la prevenzione ha contribuito in modo molto significativo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha interpretato tutte le direttive europee in modo puntuale e rigoroso, incentivando l'applicazione della normativa europea e il diffondersi di un lessico comune nei diversi ordinamenti statali circa la materia in questione. La suddetta giurisprudenza, infatti,

---

<sup>32</sup> Titolo II e III del d.lgs. n. 626/1994.

<sup>33</sup> Articoli 21 e 22 del d.lgs. n. 626/1994.

<sup>34</sup> Titolo VI del d.lgs. n. 626/1994.

<sup>35</sup> Articolo 16 del d.lgs. n. 626/1994.

<sup>36</sup> <https://www.dottrinalavoro.it/wp-content/uploads/2018/07/Salute-e-sicurezza-sul-lavoro-telelavoro-e-smart-working-Fantini.pdf>.

impone agli Stati membri di attuare in modo integrale le direttive relative alla sicurezza nei luoghi di lavoro e non ammette o giustifica ritardi nel processo di recepimento delle stesse. Inoltre, aggiunge che le direttive europee garantiscono il livello minimo di protezione e tutela dei lavoratori e che, dunque, gli ordinamenti nazionali sono tenuti ad osservare nonché migliorare, qualora ce ne fosse la necessità, le regole imposte a livello comunitario tenendo presente la cd. clausola di non regresso ossia quel limite secondo cui non è possibile abbassare gli standard prevenzionistici nazionali che risultino già più elevati<sup>37</sup>.

Nonostante i numerosi sforzi legislativi dell'Unione e gli obiettivi raggiunti grazie alle sue strategie, l'armonizzazione che si sperava raggiungere attraverso l'impartizione di obblighi giuridici specifici secondo la tecnica dell'*hard law*, non mancavano alcuni aspetti critici collegati, da un lato, alla complessità e onerosità degli adempimenti normativi in capo alle imprese che richiedevano l'adozione di strumenti normativi flessibili per rispondere al meglio agli obblighi loro imposti in materia e, dall'altro, al progressivo allargamento della disciplina ad altri Stati membri e alla sempre maggiore differenziazione delle rispettive condizioni economico-sociali<sup>38</sup>.

A tal fine, le istituzioni europee hanno deciso di introdurre strumenti di *soft law* per sostituire l'inderogabilità di alcune normative e direttive, e per favorire la cooperazione tra le istituzioni e gli Stati membri attraverso il cd. "*metodo aperto di coordinamento*". Tra questi strumenti: orientamenti applicativi, esempi di buone pratiche, raccolte di dati statistici in tema di infortuni, scambi di esperienze ed informazioni tra i Paesi membri dell'Unione. Tuttavia, aiutare le imprese a comprendere come applicare la normativa in materia non è l'unica ragione per cui è opportuno ricorrere alla *soft law*; infatti, tramite essa è più semplice affrontare le sfide circa la prevenzione dei cd. rischi nuovi ed emergenti<sup>39</sup>, per tali intendendosi quei rischi collegati ai cambiamenti produttivi ed organizzativi, all'ingresso nell'ambiente lavorativo di nuove tecnologie nonché alla diffusione di nuove malattie professionali.

---

<sup>37</sup> CgCE, 17 dicembre 1998, C-2/97.

<sup>38</sup> PROIA G., "*Manuale di diritto del lavoro*", Wolters Kluwer, CEDAM, 2018, Cap.1, Pag.16.

<sup>39</sup> Uno dei principali obiettivi dell'EU-OSHA consiste nell'individuare e mettere a disposizione dati credibili di alta qualità riguardanti questi nuovi rischi emergenti per la salute e la sicurezza sul lavoro (SSL); i dati devono soddisfare le esigenze dei responsabili politici e dei ricercatori, oltre a consentire loro di adottare misure tempestive ed efficaci.

Per la protezione dei lavoratori da questi nuovi rischi non risulta sufficiente ed esaustivo un intervento di tipo tradizionale dal punto di vista legislativo, piuttosto è necessario un approccio differente basato su investimenti per la formazione e informazione in azienda, sulla promozione del benessere lavorativo e del welfare aziendale.

L'esigenza di una semplificazione legislativa ha acquisito un rilievo sempre maggiore tant'è che la Commissione europea ha richiesto agli Stati membri di rivedere la propria disciplina interna in materia di prevenzione di rischi al fine di verificare l'adeguatezza della stessa tenuto conto del programma europeo di semplificazione<sup>40</sup>. Ciò anche per ridurre gli oneri burocratici e amministrativi a carico delle imprese, fermo restando che dovrà essere conservato lo standard di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori fino a questo momento sostenuto dall'Unione.

L'obiettivo di semplificazione si è dimostrato utile anche nell'ordinamento italiano tenuto conto dell'ampiezza e precisione della normativa prevenzionistica.

### **3. Il Testo unico per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro (il D.lgs. 81/2008)**

Come in precedenza accennato, ad oggi la materia della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro è ampiamente regolata e disciplinata dal Testo Unico per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, il d.lgs.81/2008, il quale rappresenta un pilastro fondamentale nel panorama legislativo italiano e si prefigge l'obiettivo di conferire una nuova spinta agli aspetti connessi alla prevenzione, in particolare nell'ambito della formazione, trasformando il precedente modello autorizzativo in una concezione più moderna, ossia in un modello "auto-valutativo". Tale modifica mira logicamente a promuovere meccanismi preventivi e prevenzionistici.

Per comprendere appieno il D.lgs. 81/2008, è necessario fare un salto indietro nel tempo. Le origini della normativa sulla sicurezza sul lavoro in Italia possono essere fatte risalire al primo dopoguerra, con l'introduzione delle prime leggi e norme atte a tutelare i lavoratori da rischi e pericoli. Il presente decreto legislativo, infatti, vide la luce a ridosso dell'insorgenza della crisi finanziaria che affliggeva al tempo l'economia del nostro Paese e furono diversi i motivi che spinsero il Governo ad emanarlo. Il Testo Unico per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro fu adottato principalmente a causa dell'inefficacia dei

---

<sup>40</sup> REFIT.

provvedimenti regolativi precedenti nel contenere la persistente problematica degli infortuni sul lavoro. Un obiettivo simile richiedeva inevitabilmente la riorganizzazione e la ricomposizione del quadro regolativo, che in precedenza appariva eccessivamente frammentato e dispersivo. D'altra parte, la necessità di una nuova disciplina globale sulla sicurezza sul lavoro era giustificata dalle profonde trasformazioni nell'organizzazione produttiva e nel mercato del lavoro, emerse sotto l'influenza della globalizzazione e dell'innovazione tecnologica, successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 626/1994. Nonostante il clima politico dell'epoca fosse abbastanza turbolento, non impedì l'attuazione della delega conferita al Governo dalla legge n. 123/2007. Tale delega incaricava il Governo di provvedere al riassetto e alla riforma delle norme vigenti, mediante il loro riordino e coordinamento in un unico testo normativo e, in effetti, la maggioranza riuscì a realizzare quell'unificazione normativa cercata invano per trent'anni. Non va tuttavia dimenticato che la promulgazione del decreto legislativo 81/2008 fu soprattutto motivata dalla tragedia avvenuta nella notte del 6 dicembre 2007, quando sette operai persero la vita carbonizzati nell'acciaieria torinese della ThyssenKrupp. L'indignazione suscitata da tale insensato sacrificio di vite, causato dalla decisione criminale dell'impresa di non investire in misure di sicurezza antincendio basilari, fu determinante nell'accelerare il processo di riforma. Ne derivò uno straordinario impegno di tutte le istituzioni statali e regionali, che, raramente, unirono le forze per attuare la delega. La spinta politica decisiva provenne dal Ministro del Lavoro Cesare Damiano e dal Coordinamento Tecnico delle Regioni<sup>41</sup>.

Il decreto delegato, approvato nella primavera del 2008 ed entrato in vigore il 15 luglio 2009, come più volte anticipato nei paragrafi precedenti, sostituì il decreto legislativo n. 626/1994 e, pur mantenendo una continuità con i principi fondamentali di quest'ultimo, ancorati alla direttiva quadro comunitaria n. 89/391/CEE, perseguì vari obiettivi. In particolare, si proponeva di:

- estendere in modo più ampio, attraverso un'unificazione normativa, la disciplina preventiva a tutte le attività lavorative e a tutte le tipologie contrattuali emerse nel frattempo nel mercato del lavoro, riconoscendo una dimensione universalistica del concetto di lavoratore, incentrata sull'inserimento funzionale della prestazione

---

<sup>41</sup> PESSI R., *“Il diritto del lavoro e la sua evoluzione, scritti in onore di Roberto Pessi”*, *“Dopo il d.lgs.81/2008: salute e sicurezza in un decennio di riforme del diritto del lavoro”*, a cura di PASCUCCI P., Tomo II, Pag. 1828.

nell'organizzazione del datore di lavoro. Ciò ha raggiunto anche un'ulteriore finalità ossia quella di liberare gli interpreti dall'onere di svolgere un'attività interpretativa intensiva e impegnativa. Questo principio è chiaro dal secondo comma dell'articolo 1 del Testo Unico in questione, in cui viene esplicitamente stabilito che la finalità della normativa è garantire l'uniformità della tutela dei lavoratori su tutto il territorio nazionale, nel rispetto dei livelli minimi di prestazioni in materia di diritti civili e sociali<sup>42</sup>.

- Valorizzare il precetto eurocomunitario di valutare tutti i rischi superando l'esclusiva concezione oggettivistica<sup>43</sup> e considerando anche quei rischi ritenuti "soggettivi", in coerenza con la dimensione psico-sociale della nozione di "salute" adottata dal d.lgs. 81/2008;
- evidenziare l'importanza delle competenze richieste ai soggetti che affiancano il datore di lavoro, la cui acquisizione dipende sempre più strettamente da una formazione intesa come vero e proprio processo educativo volto a modificare abitudini mentali e comportamentali di tali soggetti;
- rendere più chiara rispetto al passato l'importanza dell'organizzazione per la costruzione di un efficace sistema di prevenzione aziendale, come emerge dalla previsione sul contenuto del documento di valutazione dei rischi<sup>44 45</sup>.

È possibile, dunque, affermare che il TU in analisi, ha attuato una vera e propria rivoluzione nella concezione della sicurezza sul lavoro fondata sul principio della prevenzione dei rischi e il modello partecipativo, o collaborativo, della sicurezza<sup>46</sup>, secondo il quale tutti i soggetti che fanno parte dell'organizzazione aziendale sono tenuti

---

<sup>42</sup> STROZZI A., "Lineamenti di diritto della sicurezza sul lavoro", Capitolo 1, Par.5, Pag.15.

<sup>43</sup> Gli obiettivi della normativa precedente, infatti, erano di natura principalmente oggettiva e tecnologica, in considerazione della natura degli infortuni più frequenti, e con lo scopo di rimuovere le condizioni di pericolo dagli ambienti di lavoro, andando ad intervenire sulle strumentazioni, sugli apparecchi e sulle linee produttive industriali. Cfr.: <https://www.tutto626.it/testo-unico-sicurezza-lavoro/testo-unico-sicurezza-lavoro-storia-cosa-e.html>.

<sup>44</sup> PESSI R., "Il diritto del lavoro e la sua evoluzione, scritti in onore di Roberto Pessi", "Dopo il d.lgs.81/2008: salute e sicurezza in un decennio di riforme del diritto del lavoro", a cura di PASCUCCI P., Tomo II, Pag. 1829-1830

<sup>45</sup> Che richiede l'individuazione specifica di chi, all'interno dell'organizzazione aziendale, debba provvedere ad attuare le misure di prevenzione e protezione ex art.28 c.2 lett.d - d.lgs.81/2008

<sup>46</sup> ZILIO GRANDI G., "Lezioni di diritto del lavoro nella gestione d'impresa", Wolters Kluwer, 2018, Cap.8, Pag. 105.

ad operare in modo tale da garantire l'individuazione e l'attuazione delle misure di sicurezza volte alla salvaguardia e all'integrità fisica dei lavoratori<sup>47</sup>.

Il Testo Unico delinea chiaramente i principi fondamentali che guidano la sicurezza sul lavoro in Italia. Tra essi, la valutazione dei rischi, l'adozione di misure preventive, la formazione dei lavoratori e la partecipazione attiva di tutti gli attori coinvolti. Inoltre, il decreto ha introdotto nuovi obblighi e responsabilità per i datori di lavoro, promuovendo una cultura della sicurezza basata sulla consapevolezza e sulla responsabilità condivisa.

In conclusione, il D.lgs. 81/2008 rappresenta un capitolo cruciale nella storia della sicurezza sul lavoro in Italia. La sua evoluzione riflette la costante attenzione alle esigenze e alle sfide emergenti nei luoghi di lavoro, con l'obiettivo di garantire un ambiente sicuro e salutare per tutti i lavoratori. La sua importanza va oltre i confini nazionali, contribuendo a plasmare il panorama normativo europeo e a promuovere standard elevati in tutto il continente. Per cui, in linea con quanto delineato nel paragrafo precedente, e quindi ponendo il T.U. in un contesto più ampio, esso non può essere analizzato isolatamente. L'evoluzione della legislazione italiana, che si è verificata tramite lo stesso, è strettamente legata alle direttive comunitarie che hanno plasmato il panorama normativo europeo in materia di salute e sicurezza sul lavoro. L'adozione di standard europei ha contribuito a unificare gli approcci e a garantire un livello di tutela uniforme in tutto il continente.

In aggiunta, riguardo i profili attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni, è opportuno precisare che l'articolo 117, comma 3, della Costituzione stabilisce che tra le materie riservate alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni rientrano anche quelle relative alla "tutela e sicurezza del lavoro". Allo stesso tempo, il comma 4 dello stesso articolo afferma che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Dall'interpretazione di tale norma emerge chiaramente che il legislatore ha inteso conferire alle Regioni il potere di adottare norme in materia, con l'importante condizione che tale potestà sia esercitata nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti a livello centrale, conformemente al principio di sussidiarietà sancito costituzionalmente. In

---

<sup>47</sup>LAPPONI S., NATALUCCI G., NATALE G., CAVALLARO A., *“Il nuovo diritto del lavoro, guida pratica alle novità del Jobs Act”*, Giuffrè Editore, 2015, Cap.13, Pag.257.



particolare, il Testo Unico, all'articolo 1, comma 1, fa esplicito riferimento ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", evidenziando l'obiettivo di uniformare a livello nazionale la normativa relativa alla sicurezza nei luoghi di lavoro. Le Regioni sono chiamate a intervenire soltanto mediante deroghe in melius, conformemente al modello di *opting out*<sup>48 49</sup>.

### ***3.1 Campo di applicazione della normativa***

Il decreto legislativo 81/2008, fin dalle sue disposizioni iniziali, manifesta un orientamento verso l'universalizzazione della disciplina, sia in termini oggettivi che soggettivi, finalizzata a regolare la salvaguardia della salute e della sicurezza nei contesti lavorativi. E infatti, questo aspetto emerge già da una prima analisi compiuta sulla struttura del decreto, il quale è composto da 306 articoli e 52 allegati, inglobando in sé la quasi totalità delle disposizioni legislative concernenti la materia della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro pubblici e privati.

Proprio nell'articolo 3 del d.lgs. 81/2008, intitolato "*Campo di Applicazione*", il legislatore stabilisce espressamente che la regolamentazione contenuta nel predetto decreto "*si applica a tutti i settori di attività, sia privati che pubblici, e a tutte le categorie di rischio*". Inoltre, specifica che le disposizioni si applicano "*a tutti i lavoratori e lavoratrici, inclusi quelli subordinati e autonomi, nonché ai soggetti ad essi equiparati*"<sup>50</sup>. Già dal testo dell'articolo sopracitato è evidente come la normativa attualmente in vigore si discosti dalla disciplina codicistica applicabile al solo lavoratore subordinato, eliminando qualsiasi riferimento all'esecuzione di attività sotto la direzione del datore di lavoro e comprendendo ogni possibile rapporto lavorativo, anche in assenza di retribuzione o basato esclusivamente su uno scopo formativo.

L'analisi approfondita di tutti i soggetti cui si estende il Testo Unico avverrà nei paragrafi successivi, per il momento soffermiamo l'attenzione su quei settori lavorativi in cui l'applicazione del decreto trova dei limiti e che, dunque, presentano delle eccezioni. Proprio con riferimento a questo aspetto, è importante sottolineare che alcune imprese e

---

<sup>48</sup> Astenendosi, cioè, dall'intervenire in alcune materie o mediante certe modalità, ad esempio derogatorie in peius, come nel caso in esame.

<sup>49</sup> STROZZI A., "*Lineamenti di diritto della sicurezza sul lavoro*", Cap. 1, Par.5, Pag.16.

<sup>50</sup> STROZZI A., "*Lineamenti di diritto della sicurezza sul lavoro*", Cap. 3, Par.1, Pag. 26.

attività sono soggette a disposizioni particolari che creano eccezioni rispetto alla normativa comune. Queste eccezioni spesso derivano dalla specificità delle mansioni o delle peculiarità operative presenti in determinati contesti professionali.

Lo stesso art.3 al comma 2 specifica che vi sono alcuni settori (quali, per esempio, le Forze armate o di Polizia, l'Arma dei Carabinieri, i Vigili del Fuoco, le Strutture Giudiziarie e penitenziarie, le Università e gli Istituti di istruzione) nei quali occorre tener conto delle "effettive e particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative" per l'applicazione della normativa, rinviando a tal fine all'emanazione di decreti ministeriali appositamente emanati per dettare norme di adeguamento e di dettaglio. Altri esempi emblematici di specifici settori per i quali sono state emanate disposizioni ad hoc sono:

- *Il lavoro a bordo delle navi*, disciplinato dal d.lgs. 271/1999<sup>51</sup>, il quale delinea le definizioni chiave legate alla navigazione e specifica l'ambito di applicazione delle norme contenute nel testo legislativo; stabilisce le caratteristiche e i requisiti che le imbarcazioni devono soddisfare per navigare in conformità alle norme di sicurezza; regola le modalità di ottenimento delle patenti nautiche, documenti rilasciati alle persone che intendono condurre imbarcazioni da diporto di una certa categoria e dimensione; contiene disposizioni specifiche per garantire la sicurezza in mare, comprese regole per la prevenzione di incidenti e il comportamento in situazioni di emergenza; stabilisce gli obblighi degli armatori (i proprietari o chi gestisce le imbarcazioni) in termini di sicurezza, registrazione e documentazione delle imbarcazioni; prevede sanzioni per le violazioni delle disposizioni contenute nel decreto, al fine di garantire il rispetto delle norme di sicurezza e regolamentazione della navigazione da diporto. Complessivamente, il D.lgs. 271/1999, quindi, mira a regolare e promuovere la sicurezza nella navigazione da diporto in Italia, fornendo linee guida e requisiti che devono essere rispettati da coloro che conducono imbarcazioni da diporto.
- *Il lavoro nei porti*, regolamentato dal d.lgs. 272/1999<sup>52</sup>. Il decreto, in primis, definisce le principali nozioni legate all'attività portuale e specifica l'ambito di applicazione

---

<sup>51</sup> "Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili da pesca nazionali, a norma della legge 31 dicembre 1998, n. 485".

<sup>52</sup> "Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, a norma della legge 31 dicembre 1998, n. 485".

delle norme contenute nel testo legislativo; successivamente, regola l'organizzazione delle Autorità Portuali e le competenze degli enti preposti alla gestione dei porti. Stabilisce anche le procedure relative alle concessioni portuali, contiene disposizioni che regolano le attività svolte all'interno dei porti, tra cui carico e scarico delle merci, movimentazione delle navi, sicurezza portuale e altri aspetti operativi, nonché, per quanto qui interessa, prevede disposizioni specifiche per garantire la sicurezza all'interno dei porti, comprese le norme relative alla prevenzione di incidenti e alle procedure di emergenza, stabilendo sanzioni per le violazioni delle disposizioni contenute nel decreto, al fine di garantire il rispetto delle norme di sicurezza e regolamentazione portuale.

- E, infine, *il lavoro nelle navi da pesca*, soggetto al d.lgs. 298/1999<sup>53</sup>, che disciplina proprio le norme relative alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori che svolgono attività a bordo delle navi da pesca in Italia. In particolare, esso contiene disposizioni che impongono agli armatori (i proprietari o chi gestisce le navi da pesca) specifici obblighi per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori a bordo delle imbarcazioni. Inoltre, prevede disposizioni specifiche per assicurare la sicurezza durante le operazioni di pesca, considerando le peculiarità di questo settore, quali l'utilizzo di attrezzature specifiche, i rischi legati alle condizioni del mare, e le procedure di emergenza, contiene indicazioni relative all'igiene e alla sicurezza nei luoghi di lavoro a bordo delle navi da pesca, con particolare attenzione agli aspetti sanitari e alle condizioni ambientali, stabilisce requisiti per la formazione e l'informazione dei lavoratori a bordo delle navi da pesca, affinché siano consapevoli dei rischi e delle procedure di sicurezza. Il decreto, poi, può contenere disposizioni specifiche per determinate attività o tipologie di imbarcazioni, al fine di adattare le norme alle caratteristiche specifiche del settore. L'obiettivo generale del D.lgs. 298/1999 è quello di garantire la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori impiegati nelle attività di pesca a bordo delle navi, tenendo conto delle particolari sfide e rischi associati a questo settore.

In queste realtà, come precedentemente accennato, le disposizioni specifiche mirano a garantire un adeguato livello di sicurezza e prevenzione, tenendo conto delle peculiarità

---

<sup>53</sup> “Attuazione della direttiva 93/103/CE relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per il lavoro a bordo delle navi da pesca”.

proprie di ciascuna attività. La diversificazione normativa risponde, pertanto, alla necessità di adattare le regole generali del Testo Unico alle esigenze e alle condizioni specifiche di settori caratterizzati da rischi particolari o da dinamiche lavorative uniche. In tal modo, si cerca di assicurare un quadro normativo più mirato e efficace, al fine di preservare la salute e la sicurezza dei lavoratori in contesti professionali diversificati.

Vi sono, poi, casi di lavori che dal punto di vista della sicurezza sul lavoro vengono disciplinati in parte dal Testo Unico, il d.lgs. 81/2008, e in parte da altre normative. È il caso, ad esempio, del lavoro domestico: esso è regolamentato principalmente dal d.lgs. 81/2008, il quale fornisce linee guida generali, ma è stata anche introdotta una normativa specifica con il d.lgs. 66/2010. Questo decreto disciplina le modalità di applicazione delle disposizioni concernenti la salute e sicurezza sul lavoro nei servizi domestici, compresi i lavoratori familiari e le colf. Esso stabilisce gli obblighi del datore di lavoro domestico, tra cui l'adozione di misure per prevenire infortuni e malattie professionali, nonché l'informazione e la formazione dei lavoratori domestici in merito ai rischi e alle precauzioni da adottare. Inoltre, nel 2013 è stato approvato il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) per il lavoro domestico, che contiene disposizioni specifiche sulla sicurezza sul lavoro per questo settore. Pertanto, la normativa di riferimento per la sicurezza sul lavoro nel lavoro domestico è una combinazione di norme generali del T.U.S.L., del Decreto Legislativo 66/2010 e delle disposizioni specifiche contenute nel CCNL per il lavoro domestico.

Lo stesso può dirsi per il lavoro agricolo: in Italia, infatti, la sicurezza sul lavoro nel settore agricolo è principalmente regolamentata dal d.lgs. 81/2008, che fornisce le disposizioni generali per la sicurezza sul lavoro in tutti i settori, compreso l'agricoltura. Tuttavia, per il lavoro agricolo, esiste anche una normativa specifica che ne disciplina gli aspetti particolari, sviluppata in conformità con il Decreto Legislativo 81/2008 pubblicata dalle autorità competenti, come il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o altre agenzie nazionali. Si tratta delle cd. "Linee Guida Nazionali per la Sicurezza nel Settore Agricolo", elaborate dal Comitato per la Salute e Sicurezza nei Luoghi di Lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che forniscono indicazioni pratiche e dettagliate per la prevenzione dei rischi specifici del settore agricolo. Pertanto, mentre il T.U.S.L. stabilisce le norme generali, nel settore agricolo esistono anche disposizioni specifiche per garantire la sicurezza sul lavoro, e per aiutare le imprese agricole a

conformarsi meglio alle normative sulla sicurezza sul lavoro e a migliorare le condizioni di lavoro nel settore. È fondamentale che i datori di lavoro agricoli consultino regolarmente e attuino le linee guida pertinenti per il loro contesto specifico.

### **3.2 I soggetti coinvolti nella sicurezza sul lavoro**

Il Testo Unico obbliga in diversa misura i soggetti partecipanti all'attività aziendale a svolgere determinati compiti in base ad obblighi di legge in esso esplicitamente contenuti. Come precedentemente indicato<sup>54</sup>, con il d.lgs. 81/2008 è stato introdotto in azienda in cd. *modello partecipativo/collaborativo della sicurezza*<sup>55</sup> secondo il quale ogni membro dell'organizzazione aziendale debba contribuire attivamente all'identificazione e all'implementazione delle misure di sicurezza sul lavoro per proteggere nel modo migliore possibile l'incolumità fisica e psichica dei lavoratori, garantendo una tutela di alto livello<sup>56</sup>.

Questo modello si basa sull'idea che la responsabilità della sicurezza non debba ricadere esclusivamente su un reparto o su alcuni addetti specifici, ma debba essere condivisa da tutti i livelli e settori dell'organizzazione. Implementare un modello partecipativo di sicurezza sul lavoro richiede senza dubbio un impegno costante da parte dell'organizzazione e di tutti i suoi membri, ma può contribuire significativamente a migliorare le condizioni di sicurezza complessive sul luogo di lavoro.

Alcuni elementi chiave del modello collaborativo della sicurezza sul lavoro sono:

#### *1. Coinvolgimento di tutti:*

Tutti i membri dell'organizzazione, dai dirigenti ai dipendenti di base, sono chiamati a partecipare attivamente alla promozione della sicurezza sul luogo di lavoro. Il

---

<sup>54</sup> Vedi Cap.1 par.3 del presente elaborato

<sup>55</sup> Cassazione penale, Sez. IV, Ordinanza n. 25773 del 7 luglio 2021 (u.p. 23 giugno 2021): “*Si è passati da un modello 'iperprotettivo', interamente incentrato sulla figura del datore di lavoro investito di un obbligo di vigilanza assoluta sui lavoratori ad un modello 'collaborativo' in cui gli obblighi sono ripartiti tra più soggetti, compresi i lavoratori*”.

<sup>56</sup> Cassazione penale, Sez. IV, Sentenza n. 28729 del 23 luglio 2021 (u.p. 14 luglio 2021): “*La vigente tutela penale dell'integrità psicofisica dei lavoratori risente della scelta di fondo del legislatore di attribuire rilievo dirimente al concetto di prevenzione dei rischi connessi all'attività lavorativa e di ritenere che la prevenzione si debba basare sulla programmazione globale del sistema di sicurezza aziendale, nonché su un modello collaborativo e informativo di gestione del rischio da attività lavorativa, dovendosi così ricomprendere nell'ambito delle omissioni penalmente rilevanti tutti quei comportamenti dai quali sia derivata una carente programmazione dei rischi*”.

coinvolgimento di tutti include la sensibilizzazione, la formazione e la partecipazione attiva nella progettazione e implementazione delle politiche di sicurezza.

2. *Comunicazione aperta:*

Il modello promuove una comunicazione aperta e trasparente riguardo alle questioni di sicurezza. I dipendenti devono sentirsi liberi di segnalare potenziali rischi o situazioni pericolose senza timore di ritorsioni.

3. *Formazione continua:*

La formazione sulla sicurezza è un elemento cruciale del modello partecipativo. Tutti i dipendenti devono essere adeguatamente formati sulle procedure di sicurezza, l'uso corretto degli strumenti e la gestione dei rischi specifici del loro ambiente di lavoro.

4. *Coinvolgimento nelle decisioni:*

I dipendenti sono coinvolti nelle decisioni riguardanti le politiche e le pratiche di sicurezza. Questo coinvolgimento può avvenire attraverso riunioni periodiche, comitati di sicurezza o altri mezzi che consentono ai lavoratori di esprimere le proprie opinioni e preoccupazioni.

5. *Monitoraggio e valutazione continua:*

Il modello prevede un costante monitoraggio delle condizioni di sicurezza sul luogo di lavoro. Sono previste valutazioni regolari per identificare e correggere eventuali problemi o rischi emergenti.

6. *Premiazioni e riconoscimenti:*

Il modello partecipativo può includere sistemi di premiazione o riconoscimenti per incentivare il comportamento sicuro e la segnalazione tempestiva dei rischi.

7. *Cultura della sicurezza:*

I principali soggetti chiamati a partecipare all'effettiva tutela della sicurezza e della salute negli ambienti di lavoro sono il datore di lavoro, il dirigente, il preposto, il lavoratore (tra i lavoratori rientrano coloro formati per fornire pronto soccorso in caso di emergenza), il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS), il medico competente, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP), l'addetto antincendio, incaricato del sostegno psicologico, l'Ente bilaterale e l'Ispettorato del lavoro.

Questi soggetti collaborano per creare un ambiente di lavoro sicuro e garantire il rispetto delle normative sulla sicurezza sul lavoro. La cooperazione e la comunicazione tra di loro sono fondamentali per prevenire incidenti e tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori.

L'obiettivo finale è creare una cultura della sicurezza in cui tutti si sentano responsabili della propria sicurezza e di quella dei loro colleghi.

Ma analizziamoli nel dettaglio.

### **3.2.1 Il datore di lavoro**

Il Testo Unico per la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro definisce, all'art.1 c.1 lett.b, la figura del datore di lavoro, ai fini ed agli effetti delle disposizioni di cui al predetto decreto legislativo, come *“il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa.*

*Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo<sup>57</sup>”.*

Pertanto, il datore di lavoro non è soltanto l'imprenditore di cui all'art.2082 c.c.<sup>58</sup> ma è un soggetto che, qui, viene preso in considerazione in un'ottica molto più ampia e legata al concetto di organizzazione aziendale<sup>59</sup>, che egli crea alle sue dipendenze<sup>60</sup>, o di unità

---

<sup>57</sup> Cfr. [https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2008\\_0081.htm#015](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2008_0081.htm#015)

<sup>58</sup> *“E' imprenditore chi esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi”.* <https://www.gazzettaufficiale.it>.

<sup>59</sup> Ai fini della corretta delimitazione del campo di applicazione della definizione in questione, è doveroso evidenziare che dalla combinazione tra la norma che definisce il datore di lavoro (art. 2, c.1, lett.b) e l'unità produttiva (art.2, c.1, lett.t), ne deriva la definizione di “azienda” quale stabilimento o struttura finalizzati alla produzione di beni o servizi, dotati di una propria autonomia finanziaria e tecnico-funzionale”.

<sup>60</sup> Nelle società di persone, a meno di espresse deleghe previste a tal fine, tutti i soci amministratori sono da considerarsi datori di lavoro nei confronti degli altri soci lavoratori. Nelle società in accomandita semplice, la figura del datore di lavoro coincide, in genere, con quella del socio accomandatario. In presenza di più soci accomandatari, a meno di espresse deleghe previste a tal fine, si rileva un obbligo di tutela incrociato verso ciascun accomandatario. All'interno di un'impresa familiare senza dipendenti non è

produttiva in quanto esercita poteri decisionali e di spesa; si tratta di un soggetto che potrà coincidere o meno con il titolare del rapporto di lavoro<sup>61</sup>.

Sul punto, l' articolo in analisi si trova in piena sintonia con la cd. direttiva madre n.89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, la quale, definendo la figura del datore di lavoro, afferma che *“ai fini della presente direttiva per datore di lavoro si intende qualsiasi persona fisica o giuridica che sia titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore e abbia responsabilità dell'impresa e/o dello stabilimento”*<sup>62</sup>.

Non solo, la norma contenuta nel Testo Unico, si pone anche in assoluta continuità con il d.lgs.626/1994, dal momento che conferma una definizione ampia della figura datoriale, da intendersi sia in forma sostanziale<sup>63</sup> che formale<sup>64</sup>.

“Norma di chiusura” del sistema prevenzionistico è l'art. 2087 c.c., il quale identifica il soggetto datore con colui che *“è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa tutte le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro che rappresenta il principale centro di imputazione delle responsabilità in materia di salute e sicurezza sul lavoro”*. La generalità della presente disposizione consente l'applicazione della norma a qualsiasi prestazione lavorativa: per cui, ogni datore di lavoro, sia nel settore privato che pubblico, che usufruisce del contributo lavorativo di altri, pianificando gli orari, le modalità e i contenuti delle attività, è tenuto a implementare tutte le necessarie precauzioni per garantire la sicurezza e la salute del lavoratore in relazione alla sua prestazione.

Senza dubbio l'individuazione precisa di chi sia il datore di lavoro appare fondamentale al fine di imputare correttamente tutte le responsabilità del caso e per

---

individuabile la figura del datore di lavoro. Nel caso di una società a responsabilità limitata composta da soci in capitale e un unico socio lavoratore che svolge le funzioni di amministratore delegato, non è individuabile la figura del datore di lavoro. Cfr. ROTELLA A., *“Sicurezza sul lavoro 2023”*, Wolters Kluwer, 2023, Cap. I, Disposizioni Generali, Pag.11.

<sup>61</sup> NATULLO G., *“Ambiente di lavoro e tutela della salute”*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, Cap.2, Par.4.

<sup>62</sup> Art.3 lett.b) Direttiva 89/391/CEE.

<sup>63</sup> La conferma definitiva della preferenza del legislatore per una qualificazione di tipo sostanziale, tuttavia, si evince dal tenore letterale dell'art.2, comma 1, lett. b), dove viene utilizzato l'avverbio “comunque”, e dove il datore viene preso in riferimento non solo riguardo la titolarità dei poteri decisionali e di spesa ma anche all'esercizio effettivo degli stessi, che comportano una responsabilità circa l'organizzazione in capo al medesimo.

<sup>64</sup> CAPECE M., *“La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: i principi, le regole, le nuove esigenze di tutela”*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, Cap.5, Par.1.



evitare eventuali sanzioni per l'organo direttivo stesso che non ha provveduto all'indicazione suddetta.

Appare opportuno precisare che a tal fine, sia in ambito privatistico che in quello pubblicistico, è possibile utilizzare un duplice criterio per identificare la figura del datore: un criterio formale e un criterio sostanziale.

In ambito privatistico il criterio di tipo formale guarda alla titolarità di un rapporto che il datore ha con il soggetto lavoratore secondo la normativa giuslavoristica, mentre quello di tipo sostanziale si lega ai poteri decisionali e di spesa che pongono il datore al vertice della gerarchia aziendale in tema di prevenzione data la sua capacità di decidere e agire per tutelare i lavoratori<sup>65</sup>.

In relazione al settore pubblico, invece, individuare chi sia il datore di lavoro può avvenire o attraverso la verifica del soggetto detentore dei poteri gestionali, ovvero attraverso l'identificazione di un soggetto che, seppur non possessore di una qualifica dirigenziale, sia a capo di un ufficio con autonomia gestionale.

È chiaro che, se nelle realtà aziendali più piccole da un punto di vista dimensionale sarà possibile una coincidenza tra il “datore di lavoro formale” e il “datore di lavoro sostanziale”, tale probabilità diminuisce in misura proporzionale al crescere delle dimensioni, articolazione e complessità delle diverse realtà organizzative aziendali. La conseguenza di questa visione è la possibilità che, in realtà produttive particolarmente articolate ed ampie, vi siano più soggetti investiti di tale ruolo e delle obbligazioni proprie del datore; così com'è possibile che nelle organizzazioni aziendali che presentano più di una unità produttiva, i datori di lavoro siano più di uno e vengano intesi come massimo vertice responsabile, facendo sì che ciascuna delle unità produttive costituisca, nell'ottica della sicurezza sul lavoro, una sorta di “azienda a sé stante” in cui il dirigente apicale potrà essere il datore di lavoro cui la sicurezza si rivolge<sup>66</sup>.

Per cui, riuscire ad individuare il datore di lavoro (ovvero i datori) dipenda da due fattori principali che sono, da un lato, l'assetto che risulta formalmente dagli atti dell'organizzazione aziendale (organigramma e funzionigramma aziendale)<sup>67</sup> e,

---

<sup>65</sup> ROTELLA A., “*Sicurezza sul lavoro 2023*”, Wolters Kluwer, 2023, Cap. I, Disposizioni Generali, Pag.10.

<sup>66</sup> Cass. Pen. 9028/2022.

<sup>67</sup> Cass. Pen. 11749/2008.

dall'altro, l'effettiva articolazione dei massimi poteri decisionali e di spesa, che potrebbe anche non corrispondere all'assetto formale predetto<sup>68 69</sup>.

Le difficoltà maggiori circa l'individuazione del datore si riscontrano ovviamente nelle grandi società di capitali, dove i poteri di gestione sono, normalmente, attribuiti a una moltitudine di soggetti o ad organi collegiali. In via generale, secondo gli orientamenti prevalenti che prendono in considerazione il cd. principio di personalità della responsabilità penale, qualora le norme contenute nello statuto attribuiscano l'amministrazione all'intero consiglio d'amministrazione, collegialmente, ognuno dei membri assumerà la qualifica di datore di lavoro<sup>70</sup>. Conseguentemente, anche nell'ipotesi in cui sia stata conferita una delega gestionale ex art.2381 c.c., ad uno o più amministratori, con i necessari e relativi poteri, non per forza ciò solo è sufficiente ad escludere del tutto la responsabilità anche in capo agli altri componenti del Consiglio di amministrazione, su cui ricade comunque un dovere di controllo sul funzionamento e sull'assetto complessivo del sistema. Tale responsabilità emerge ancor di più in caso di negligenze e disfunzioni accertate siano riconducibili a carenze circa la struttura del sistema organizzativo e produttivo aziendale, nel qual caso la corresponsabilità dei vertici aziendali non potrà essere facilmente esclusa, anzi, ciò apparirà molto difficile.

Parimenti, si dovrà considerare tale circostanza nelle società di persone ove siano previsti diversi amministratori, ciascuno dei quali sarà onerato delle responsabilità sulla prevenzione. Ferma restando l'ipotesi di una suddivisione delle mansioni all'interno del Consiglio di amministrazione, gli altri membri risponderanno altresì per l'illecito qualora abbiano intenzionalmente omesso di sorvegliare o, una volta informati di comportamenti illeciti o della inadeguatezza del delegato, non abbiano intrapreso azioni correttive.

Alle pubbliche amministrazioni, poi, il legislatore dedica particolare attenzione e specifiche disposizioni circa l'individuazione del datore di lavoro e ciò date le specificità proprie di questo settore, rispetto alle imprese e aziende di un privato, tenendo anche conto della cd. privatizzazione del pubblico impiego nel cui ambito si è realizzata, tra le altre cose, la distinzione normativa tra organi aventi funzioni di indirizzo e politiche e organi di gestione (e, quindi, di dirigenza), con ripercussioni inevitabili anche in ordine a

---

<sup>68</sup> Cass. Pen. 4981/2003.

<sup>69</sup> NATULLO G., *“Ambiente di lavoro e tutela della salute”*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, Cap.2, Par.4.

<sup>70</sup> Cass. pen. 988/2002; Cass. pen. 6280/2007; Cass. pen. 12370/2005.

funzioni e responsabilità in materia di sicurezza sul lavoro<sup>71</sup>. Prima del processo normativo di contrattualizzazione, infatti, le responsabilità apicali ricadevano esclusivamente sui vertici politici di ciascuna pubblica amministrazione mentre, ora, il legislatore è intervenuto a fare chiarezza introducendo il criterio sostanziale anche in questo ambito, accanto a quello formale tipico delle amministrazioni pubbliche. La rilevanza essenziale del dato formale, a differenza del settore privato, risiede nella circostanza che, secondo la norma, “in caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri previsti per legge, il datore di lavoro coincide con l’organo di vertice<sup>72</sup> medesimo”, cioè con l’organo politico di indirizzo, sul quale ricadranno, dunque, tutti gli obblighi legislativi di prevenzione.

Dunque, il datore di lavoro ai fini della sicurezza è il soggetto al quale spettano i poteri di gestione, e che viene individuato come tale dall’organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto della posizione gerarchica e dell’ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l’attività, e che è dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. Non è da escludersi, tuttavia, la possibilità di una responsabilità residuale in capo all’organo di vertice derivante dalla permanenza di un generale obbligo di vigilanza<sup>73</sup>. Emerge, dunque, un forte legame tra la definizione di datore e principio di effettività, evidenziandosi di conseguenza la posizione che “di fatto” il soggetto assume nell’ambito produttivo. Il principio di effettività è espressamente richiamato nell’art.299, che fa gravare le posizioni di garanzia del datore di lavoro, dirigente e preposto, “[...] altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti”<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> NATULLO G., “*Ambiente di lavoro e tutela della salute*”, Giappichelli Editore, Torino, 2023, Cap.2, Par.4.

<sup>72</sup> Gli organi di vertice sono da individuare sulla base delle disposizioni legislative e soprattutto statuarie che disciplinano la distribuzione delle competenze tra i vari organi, con particolare riguardo al conferimento degli incarichi dirigenziali. Cfr. LAI M., “*Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*”, Giappichelli Editore, Torino, 2009, Cap.3, Pag.67.

<sup>73</sup> Esistono, tuttavia, casi in cui l’individuazione del datore di lavoro presenta ulteriori particolarità: in primo luogo, nelle collaborazioni coordinate e continuative la figura del datore coincide con quella del committente a condizione che la prestazione di lavoro si svolga nei luoghi di lavoro del committente; in secondo luogo, nella somministrazione di lavoro la persona del datore coincide con quella dell’utilizzatore nonché in capo all’agenzia somministratrice per gli obblighi specificamente previsti; infine, nei rapporti di portierato nei condomini il soggetto che svolge la funzione di datore è rappresentata dall’amministratore condominiale. Cfr. REDAZIONE LAVORO, *Igiene e sicurezza del lavoro*, Ipsoa Francis Lefebvre, 2008, pag.8

<sup>74</sup> LAI M., “*Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*”, Giappichelli Editore, Torino, 2009, Cap.3, Pag.64-65.

Superata la nozione di datore, passiamo, ora, all'analisi degli obblighi di questo soggetto.

L'art.15 del d.lgs. 81/2008 elenca tutti i principali obblighi del datore di lavoro, e da esso si evince che lo stesso è tenuto a implementare le seguenti principali misure di tutela: valutazione dei rischi, programmazione della prevenzione, eliminazione e/o riduzione dei rischi, organizzazione del lavoro conformemente ai principi ergonomici, limitazione dell'utilizzo degli agenti chimici, fisici e biologici, controllo sanitario, fornitura di informazioni e formazione, adozione di misure di emergenza per il pronto intervento e la lotta antincendio, utilizzo di segnali di avvertimento.

Particolarmente rilevanti appaiono gli obblighi di informazione e formazione del lavoratore: questi devono essere dotati delle conoscenze fondamentali in merito ai concetti di protezione, prevenzione, danno, e l'informazione fornita deve essere "sufficiente" e "adeguata", coprendo i rischi associati all'attività aziendale<sup>75</sup>.

L'obbligo formativo riguarda principalmente tutti i rischi generali e specifici riferiti alle mansioni cui ciascun lavoratore è adibito, nonché tutte le misure di prevenzione e protezione proprie del settore produttivo al quale l'azienda appartiene. Sono varie le ipotesi in cui l'attività formativa è in ogni caso necessaria, tra esse rientrano la costituzione del rapporto di lavoro, il trasferimento o mutamento delle mansioni, ovvero l'introduzione all'interno dell'organizzazione aziendale di nuove attrezzature di lavoro, nuove tecnologie e sostanze eventualmente pericolose<sup>76</sup>. Sostanzialmente dunque ogni qualvolta si modifica il rischio al quale è sottoposto il lavoratore sarà necessario ricorrere alla formazione dello stesso, la quale dovrà essere ripetuta periodicamente in relazione allo sviluppo della rischiosità o all'insorgenza di nuovi rischi<sup>77</sup>.

È bene evidenziare sin da subito come l'adempimento del predetto obbligo formativo assume particolare rilevanza soprattutto in caso di accertamento della responsabilità per infortunio sul lavoro: la violazione o l'omissione di quest'ultima da parte del datore di lavoro rientra nel novero delle “gravi violazioni ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale” (ex art. 14 d.lgs.81/2008) ed è di per sé

---

<sup>75</sup>MORRONE A., CHIRIZZI O., “Diritto penale del lavoro: sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, Pag. 134.

<sup>76</sup>TULLINI P., “Introduzione al diritto della sicurezza sul lavoro”, Giappichelli Editore, Torino, 2022, Cap. 6, Par. 1.1.

<sup>77</sup> Art. 37, c. 5, d.lgs.81/2008.

apprezzabile ai fini della sanzione contravvenzionale prevista dall'art. 55, c. 5, lett. c), del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Accanto alla formazione di tipo teorico, grava sul datore di lavoro anche l'obbligo di un addestramento pratico per tale intendendosi *“il complesso delle attività dirette a far apprendere ai lavoratori l'uso corretto di attrezzature macchine, impianti, sostanze, dispositivi anche di protezione individuale, e le procedure di lavoro”*, alla luce del disposto contenuto nell'art.2, c.1, lett. cc), T.U. Quanto allo svolgimento di tale addestramento, esso deve tenersi sul luogo di lavoro a cura di una persona esperta dietro verifica e tracciamento da parte del datore di lavoro, che, a tal fine, dovrà utilizzare *“un apposito registro anche informatizzato”*<sup>78</sup>.

L' art.18, poi, enuncia dettagliatamente una serie di compiti che datore di lavoro e il dirigente, in base alle attribuzioni e competenze ad essi conferiti, devono svolgere congiuntamente. Tra essi rientrano la predetta formazione dei lavoratori in materia di normativa sulla sicurezza sul lavoro, la fornitura di dispositivi di protezione individuale (DPI)<sup>79</sup>, la nomina del medico competente per la sorveglianza sanitaria e la supervisione delle attività svolte da altri soggetti, tra le altre responsabilità. Un ulteriore aspetto di rilievo è la sorveglianza sull'osservanza, da parte dei lavoratori, delle normative e delle disposizioni aziendali in materia di igiene e sicurezza, come indicato al comma 3-bis, articolo 18 del Testo Unico<sup>80</sup>. Tale disposizione prevede una forma di responsabilità sia per il datore di lavoro che per i dirigenti anche quando l'evento dannoso è causato dal comportamento imprudente del lavoratore.

Nonostante alcuni degli obblighi comuni siano sostanzialmente identici per datore di lavoro e dirigente, varia l'ambito operativo di ciascuno. Il datore di lavoro ha una competenza generalizzata ed è tenuto a adempiere in relazione all'intera attività aziendale, mentre il dirigente opera in un ambito settoriale, assolvendo i propri doveri in relazione alle competenze assegnate nell'ambito di una specifica attività. Questa distinzione si

---

<sup>78</sup> Art.37, c. 5, d.lgs. 81/2008, così come modificato dal d.l. 146/2021, convertito in L. n. 215/2021.

<sup>79</sup> L'art.74, definisce i DPI come *“qualsiasi attrezzatura destinata a essere indossata e tenuta dal lavoratore allo scopo di proteggerlo contro uno o più rischi suscettibili di minacciarne la sicurezza o la salute durante il lavoro, nonché ogni complemento o accessorio destinato a tale scopo”*. È necessario utilizzarli in situazioni in cui i rischi non possono essere evitati o ridotti in modo adeguato mediante misure tecniche preventive, mezzi di protezione collettiva o riorganizzazione del lavoro tramite misure, metodi o procedure.

<sup>80</sup> *“Il datore di lavoro e i dirigenti sono tenuti altresì a vigilare in ordine all’adempimento degli obblighi di cui agli articoli 19, 20, 22, 23, 24 e 25, ferma restando l’esclusiva responsabilità dei soggetti obbligati ai sensi dei medesimi articoli qualora la mancata attuazione dei predetti obblighi sia addebitabile unicamente agli stessi e non sia riscontrabile un difetto di vigilanza del datore di lavoro e dei dirigenti.”*

riflette anche in ambito penale, dove, in caso di evento dannoso riconducibile a specifiche decisioni organizzative, è il dirigente a rispondere; se l'evento è invece il risultato di scelte gestionali di più ampia portata, ne risponde il datore di lavoro<sup>81</sup>.

### ***3.2.1.1. La delega di funzioni (approfondimento)***

Tra gli obblighi del datore di lavoro, la normativa ne individua alcuni come “indelegabili” e altri, invece, come obblighi che possono formare oggetto di delega. Su questo aspetto, il d.lgs.81/2008 si pone in soluzione di continuità con quanto previsto dalla disciplina precedente contenuta nel d.lgs. 626/1994, rispondendo all’esigenza di “codificare” in un’apposita disposizione legislativa tutti i principi e le regole che regolano l’efficacia e la validità della delega e che, in passato, costituivano una sorta di “diritto vivente” elaborato esclusivamente dalla giurisprudenza<sup>82</sup>.

La delega di funzioni è un atto giuridico di natura contrattuale che trasferisce specifici doveri ("funzioni") rilevanti in ambito penale, insieme ai poteri giuridici e fattuali necessari per adempiere a tali doveri, dal titolare legale originario (il "delegante") a un altro soggetto che assume il ruolo di "delegato".

Nel contesto della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, questa definizione concisa permette di fare una distinzione fondamentale tra l'investitura in ruoli funzionali tipizzati dalla legge (come datore di lavoro, autorità "principale" e "settoriale", dirigente, supervisore, medico competente, ecc.) e la vera e propria delega di funzioni. Se da un lato, quest’ultima ha un’efficacia tale da creare un nuovo soggetto giuridico di imputazione penale, dal momento che al "delegato" in senso stretto vengono attribuite quote di responsabilità funzionale originariamente attribuite al delegante (in quanto titolare di una particolare qualifica soggettiva richiesta dalla legge), al contrario, l'*atto di attribuzione di un ruolo funzionale* ha una natura puramente "descrittiva" di una specifica sfera di responsabilità, in quanto il conferimento dei poteri tipicamente ricompresi nella

---

<sup>81</sup> PINELLI F., BERARDI A., “*Lineamenti di diritto penale dell’ambiente e della sicurezza sul lavoro*”, Wolters Kluwer, 2020, Pag. 236.

<sup>82</sup> SANTORO PASSARELLI G., “*La nuova sicurezza in azienda, commentario al titolo I del d.lgs. 81/2008*”, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, 2008, Cap. IV, Pag.47.

qualifica invocata dalla norma determina l'assunzione originaria dei corrispondenti obblighi di prevenzione stabiliti dalla legge<sup>83</sup>.

Orbene, l'atto attraverso il quale viene effettivamente trasferita la delega di funzioni è regolato in modo "positivo" dall'art.16 del d.lgs. 81/2008, nel senso che stabilisce le condizioni di ammissibilità della stessa trasponendo in termini di diritto positivo tutti quei principi che nel corso degli anni erano stati elaborati dalla giurisprudenza<sup>84</sup>; e in modo "negativo" dall'art. 17 del medesimo decreto, il quale elenca i doveri cd. indelegabili.<sup>85</sup> Partendo dall'analisi del primo dei due articoli maggiormente rilevanti in tema, è lo stesso art. 16 che, nella sua formulazione testuale laddove parla di una "*delega di funzioni da parte del datore di lavoro*", ci fa comprendere che il soggetto individuato dalla legge come destinatario primario ed esclusivo (almeno inizialmente) dei doveri riguardanti prevenzione e sicurezza è proprio il datore di lavoro, il quale è anche il fruitore dello strumento organizzativo della delega e il soggetto legittimato ad usufruirne già sulla base dell'articolo in esame.

L'art.16 del Testo Unico, pur mancando di una definizione giuridica esplicita di "delega di funzioni", la codifica esplicitamente in termini di struttura, requisiti essenziali ed effetti giuridici, confermando così la sua piena integrazione nel diritto positivo<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> [https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/DPC\\_Trim\\_2\\_2012-79-108.pdf](https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/DPC_Trim_2_2012-79-108.pdf)

<sup>84</sup> GUARINIELLO R., "Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza", Wolters Kluwer, Milano, 2022, Pag. 224 ss.

<sup>85</sup> Già il d.lgs. 626/1994, così come modificato dal d.lgs.242/1996<sup>85</sup>, aveva iniziato a fare chiarezza sul punto attraverso l'individuazione di un nucleo ristretto di obblighi primari propri solo ed esclusivamente del datore di lavoro, ammettendo però la delegabilità di ogni diverso adempimento non rientrante in quel nucleo. Nel bandire questa impostazione, il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro introduce per la prima volta nel nostro ordinamento una specifica disciplina riguardante limiti e condizioni per ritenere la delega di funzioni da parte del datore di lavoro ammessa ed efficace. Tuttavia, il d.lgs.626/1994 nella sua versione originaria non riproponeva la previsione per cui il datore di lavoro, il dirigente e il preposto, rispondevano ciascuno nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, bensì considerava soggetto attivo di numerose ipotesi contravvenzionali il solo datore di lavoro. Questa visione apparì fortemente limitante nei confronti dello stesso riguardo la sua possibilità di trasferire a propri collaboratori funzioni di sicurezza e le relative responsabilità sul piano penale. Ciò andava a porsi in contrasto con il sistema ancora precedente, il quale, invece, riconosceva il meccanismo della delega di funzioni tanto sul piano giurisprudenziale che su quello dottrinario. Vennero così a svilupparsi due orientamenti: per il primo orientamento anche il nuovo regime doveva prevedere la delega di funzioni, ritenuta uno strumento insostituibile per dare un'attuazione concreta e coerente al *principio costituzionale della personalità della responsabilità penale*; il secondo orientamento era sostenuto da autori che, invece, assunsero una posizione intermedia secondo la quale solo per funzioni strettamente legate a materie e obblighi di ordine generale era possibile ammettere l'indelegabilità assoluta, per contro ammettendosi la possibilità di trasferire compiti e funzioni che avessero un rilievo minore e un contenuto meramente attuativo e specifico. Sarà poi con le modifiche successive che la delega di funzioni venne introdotta anche nel d.lgs.626/1994.

<sup>86</sup> Successivamente, l'articolo 12 del decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106 (denominato "decreto correttivo"), ha apportato alcune modifiche alla disciplina, intervenendo in particolare sulle tematiche

È proprio l'art.16 del d.lgs.81/2008 ad ammettere, dunque, che fuori dai casi previsti dal sopracitato art. 17, la delega di funzioni da parte del datore di lavoro è ammessa sulla base di una serie di limiti e condizioni di carattere oggettivo e soggettivo: i primi riguardano aspetti di forma e di contenuto dell'atto di delega; i secondi, invece, sono prettamente attinenti alla persona del delegante e del delegato<sup>87</sup>.

Con riferimento ai requisiti formali richiesti per la validità della delega, alla lettera a) dell'art.16 si richiama alla forma scritta (*ad substantiam*) recante data certa e, seppur non espresso chiaramente nella norma, si ritiene che l'atto scritto debba contenere in modo specifico tutti i compiti assegnati al soggetto delegato<sup>88</sup>. Collegato alla medesima esigenza di certezza ed effettività delle situazioni giuridiche, è il contenuto del comma 2, dove emerge l'ulteriore requisito della “*adeguata e tempestiva pubblicità*” della delega. La delega è poi subordinata ai requisiti di cui alle lettere b), c), d), e) dell'art.16 c.1, che prevedono rispettivamente: “b) *che il delegato posseda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; c) che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; d) che essa attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate; e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto*”.

Il requisito di cui alla lett. b) è la traduzione in termini legislativi del principio della *culpa in eligendo* del datore di lavoro delegante; si tratta di un' espressione utilizzata per esprimere il contenuto dell'art. 2049 c.c. e adoperata per indicare il criterio di imputazione della responsabilità di datori e committenti, “*per i danni arrecati a terzi dai loro dipendenti nell'esercizio delle incombenze cui quest'ultimi sono adibiti*”<sup>89</sup>.

Si rapporta a ciò il contenuto della lettera successiva per cui non è sufficiente che il delegato posseda determinate competenze professionali, ma c'è bisogno anche di conferire una capacità organizzativa e gestionale attraverso l'atto di delega<sup>90</sup>.

---

relative alla subdelega e al dovere di vigilanza da parte del delegante. Cfr. [https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/DPC\\_Trim\\_2\\_2012-79-108.pdf](https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/DPC_Trim_2_2012-79-108.pdf)

<sup>87</sup> GIULIANI A., “*Dirigenti, preposti e delega di funzioni*”, in G. SANTORO PASSARELLI, *La nuova sicurezza in azienda, commentario al titolo I del d.lgs. 81/2008*”, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, 2008.

<sup>88</sup> RUSSO A., “*Delega di funzioni e obblighi del datore di lavoro non delegabili*”, in TIRABOSCHI M., FANTINI L., “*Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*”, Giuffrè Editore, Milano, 2009, Pag.337 ss.

<sup>89</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/>, Art. 2049 c.c.

<sup>90</sup> LAI M., “*Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*”, Giappichelli Editore, Torino, 2010, Cap.3, Pag. 71.



Inoltre, stando alla lett. d), il delegante deve essere in possesso del requisito di autonomia finanziaria, strettamente connesso a quello della capacità organizzativa e aziendale. Con la delega, dunque, il datore non sarà completamente libero da responsabilità se il soggetto delegato, seppur munito di ampi poteri, non dispone autonomamente dei corrispondenti mezzi finanziari idonei a far fronte alle esigenze in materia di prevenzione degli infortuni. Per avere efficacia la delega deve essere accettata dal delegato per iscritto tramite una dichiarazione esplicita della sua volontà.

Nell'ultimo comma, infine, prevede che *“la delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite”*. Il datore di lavoro, quindi, non è svincolato dal controllare che il soggetto delegato rispetti l'osservanza delle regole sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro senza, però, eccedere il limite previsto dal divieto di ingerenza nella sfera del delegato dal momento che verrebbe neo altrimenti la funzione stessa della delega.

Nel 2009, con il d.lgs. 106/2009, è stato introdotto il comma 3-bis all'art.16 consentendo al soggetto delegato di “sub-delegare” specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, non potendosi ammettere una sub-delega generale. Anche in tal caso, colui che delega sarà tenuto a controllare che l'operato del sub-delegato corrisponda alle previsioni di legge<sup>91</sup>.

Proseguendo con il secondo degli articoli rilevanti in tema di delega, l'art. 17 del d.lgs.81/2008 stabilisce che il datore di lavoro non può delegare:

- la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall'articolo 28;
- e la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi.

In merito al titolare del servizio di prevenzione e protezione<sup>92</sup>, è imperativo che si tratti di un individuo dotato di competenze e requisiti adeguati, come prescritto dall'articolo 32, in relazione alla natura dei rischi presenti nell'ambiente lavorativo. Il suo compito consiste nell'elaborare le procedure necessarie per preservare i lavoratori da situazioni potenzialmente dannose per la loro salute e sicurezza.

---

<sup>91</sup> LAI M., *“Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro”*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, Cap.3, Pag. 73.

<sup>92</sup> Art. 2, lett. l): “servizio di prevenzione e protezione dai rischi: insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori.”

Per quanto concerne la valutazione dei rischi, elaborata con la collaborazione del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione e del medico competente, si rende necessaria la redazione di un documento di valutazione dei rischi<sup>93</sup>, secondo quanto previsto dall'articolo 28. Tale documento deve assumere forma scritta, garantire certezza della data, e essere redatto e sottoscritto dal datore di lavoro al termine del processo di valutazione dei rischi nell'ambito dell'attività produttiva. Inoltre, esso deve includere una relazione dettagliata sulla valutazione dei rischi relativi alla salute e alla sicurezza, nonché l'identificazione delle misure da adottare. Nel caso in cui il datore di lavoro occupi fino a dieci dipendenti, la valutazione dei rischi può essere condotta utilizzando procedure standardizzate, le quali devono essere elaborate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro<sup>94</sup>.  
Tuttavia, sul punto torneremo nel capitolo successivo.

### ***3.2.2 Il dirigente e il preposto***

Proseguendo con l'analisi dei soggetti coinvolti nella tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, occorre approfondire le figure del dirigente e del preposto. Si tratta di soggetti cui è dedicato l'art.2 del d.lgs.81/2008 alle lettere c) e d), che definiscono rispettivamente il dirigente come *“colui che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa”*, e il preposto come il soggetto che *“in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa.”*

In virtù di un'investitura di responsabilità derivante dal datore di lavoro, il dirigente assume la qualifica di “delegato per eccellenza”, divenendo detentore di prerogative

---

<sup>93</sup> Art. 2, lett. q): “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 ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza.”

<sup>94</sup> D'APONTE M., *“La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act”*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, Pag.162.

gestionali e organizzative e agendo in collaborazione o sostituzione del datore di lavoro. A tal fine, si deve precisare che le due parti non occupano una posizione di parità restando il datore il principale garante della sicurezza sul lavoro e il dirigente garante e beneficiario delle misure di tutela<sup>95</sup>.

Il preposto, invece, è una figura aziendale incaricata dal datore di lavoro di coordinare e vigilare sull'applicazione delle misure di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro. Si tratta di un ruolo chiave per promuovere un ambiente di lavoro sicuro, monitorando le condizioni operative, verificando l'uso corretto degli strumenti e delle attrezzature e valutando in modo oggettivo che i lavoratori agiscano in conformità a quanto stabilito dalla legge in materia di sicurezza. Prima di essere designato come tale, il lavoratore che diventerà preposto dovrà partecipare a corsi di formazione sulla sicurezza e deve possedere una conoscenza adeguata delle normative e delle pratiche sicure nell'ambito specifico in cui opera. Nonostante ciò, egli resta la figura più prossima al lavoratore, non avendo autonomi poteri decisionali e di organizzazione.

Nondimeno ex art. 19 del testo Unico, gravano sul preposto: un potere di iniziativa limitato agli aspetti esecutivi dell'attività lavorativa; l'impegno di informare il più presto possibile i lavoratori esposti al rischio di un pericolo grave e immediato circa il rischio stesso e le disposizioni prese o da prendere in materia di protezione; l'obbligo di astenersi, salvo eccezioni debitamente motivate, dal richiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave ed immediato; il dovere di segnalare tempestivamente al datore di lavoro o al dirigente sia le deficienze dei mezzi e delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale, sia ogni altra condizione di pericolo che si verifichi durante il lavoro, delle quali venga a conoscenza sulla base della formazione ricevuta.

### **3.2.3 Il lavoratore**

Continuando l'analisi dei soggetti rilevanti in materia di sicurezza sul lavoro, non si può non analizzare una delle figure principali: il lavoratore.

---

<sup>95</sup> MORRONE A., CHIRIZZI O., *“Diritto penale del lavoro: sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, Pag. 135 ss.

L'art. 2 del d.lgs. 81/2008, dedicato alle definizioni del Testo Unico, precisa che il lavoratore è “ *la persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari. Al lavoratore così definito è equiparato: il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto, che presta la sua attività per conto delle società e dell'ente stesso; l'associato in partecipazione [...]; il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento [...]; l'allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l'allievo sia effettivamente applicato alla strumentazioni o ai laboratori in questione; il volontario, [...]; i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile; il volontario che effettua il servizio civile; il lavoratore di cui al decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, [...]*”<sup>96</sup>.

Già con il decreto legislativo del 1994 il lavoratore aveva ricevuto da parte del legislatore il riconoscimento di un ruolo diverso e nuovo in tema di attuazione delle misure di sicurezza all'interno dell'ambiente lavorativo. Si avvertì notevolmente il passaggio da mero “soggetto passivo”, nei confronti del quale le norme dovevano essere attuate solo da soggetti terzi (datore e suoi collaboratori), a “soggetto attivo” ossia soggetto parte integrante di tale attuazione e responsabile della sicurezza propria e degli altri<sup>97</sup>. Tale processo di transizione venne poi accentuato con il Testo unico del 2008. In particolare, il disposto dell'art.20 del decreto espone in modo più dettagliato e preciso quanto era già previsto nell'art. 5 del d.lgs. 626/1994, e cioè i doveri che la legge pone a carico del lavoratore in tema di sicurezza , alcuni dei quali supportati e rafforzati da sanzioni penali<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/>

<sup>97</sup> LEPORE M., “La rivoluzione copernicana della sicurezza sul lavoro, in “Lavoro informazione”, 1994, n.22, Pag.9.

<sup>98</sup> CORRIAS M., “Sicurezza e obblighi del lavoratore”, Giappichelli Editore, 2008.

L'art.20<sup>99</sup> si apre con un obbligo di portata generale e costituisce un fondamento chiave per il consolidato modello di prevenzione, basato sulla partecipazione di tutti i lavoratori coinvolti in varia misura nel processo produttivo in azienda.

Nel dettaglio, ogni lavoratore deve prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella di altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro. A quest'obbligo più generale si ricollegano altri piccoli obblighi più specifici che richiedono una forte consapevolezza, formazione, informazione e collaborazione da parte del lavoratore stesso in tema di sicurezza: si veda, ad esempio, l'obbligo di segnalare eventuali deficienze di mezzi o situazioni di pericolo di cui si renda conto durante lo svolgimento delle mansioni ovvero l'obbligo di partecipare a programmi di formazione organizzati ad hoc dal datore<sup>100</sup>.

Proprio riguardo a questa formazione, come detto sopra, non può limitarsi a un mero atto formale; piuttosto, deve mirare a influenzare i comportamenti dei destinatari. Pertanto, la formazione è concepita come un autentico trasferimento di conoscenze dal datore di lavoro al dipendente, al fine di conseguire un allineamento dei livelli di consapevolezza per una più diffusa percezione dei rischi.

Si sostiene, quindi, l'idea che il riequilibrio delle capacità cognitive della parte più vulnerabile del rapporto di lavoro - e, di conseguenza, il completo sviluppo della soggettività del lavoratore - rappresenti uno degli strumenti privilegiati per garantire un elevato livello di tutela<sup>101</sup>. In conclusione, la formazione è considerata la reale scommessa

---

<sup>99</sup> In particolare, secondo l'art.20 del d.lgs.81/2008, i lavoratori devono: “a) contribuire, insieme al datore di lavoro, ai dirigenti e ai preposti, all'adempimento degli obblighi previsti a tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; b) osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva ed individuale; c) utilizzare correttamente le attrezzature di lavoro, le sostanze e i preparati pericolosi, i mezzi di trasporto e, nonché i dispositivi di sicurezza; d) utilizzare in modo appropriato i dispositivi di protezione messi a loro disposizione; e) segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi e dei dispositivi di cui alle lettere c) e d), nonché qualsiasi eventuale condizione di pericolo di cui vengano a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza, nell'ambito delle proprie competenze e possibilità e fatto salvo l'obbligo di cui alla lettera f) per eliminare o ridurre le situazioni di pericolo grave e incombente, dandone notizia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza; f) non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo; g) non compiere di propria iniziativa operazioni o manovre che non sono di loro competenza ovvero che possono compromettere la sicurezza propria o di altri lavoratori; h) partecipare ai programmi di formazione e di addestramento organizzati dal datore di lavoro; i) sottoporsi ai controlli sanitari previsti dal presente decreto legislativo o comunque disposti dal medico competente”.

<sup>100</sup> [https://www.anceaies.it/wp-content/uploads/2024/01/SICUREZZA\\_WEB.pdf](https://www.anceaies.it/wp-content/uploads/2024/01/SICUREZZA_WEB.pdf), Pag.45.

<sup>101</sup> TORDINI CAGLI S., “Sfere di competenza e nuovi garanti: quale il ruolo per il lavoratore?”, in <https://www.lalegislazionepenale.eu/>, 2020.

per assicurare l'effettiva sicurezza sul lavoro nei contesti aziendali del moderno mercato del lavoro. Se i lavoratori non ricevono una formazione adeguata e se la cultura della prevenzione non diviene una componente abituale del loro modo di operare, gli obblighi di sicurezza possono apparire piuttosto come una restrizione per il sistema produttivo. Ciò perché un lavoratore poco consapevole richiede una sorveglianza intensa e costante. Pertanto, se il concetto chiave della prevenzione è la prevedibilità degli eventi, è evidente che solo da un lavoratore correttamente informato e formato ci si può legittimamente aspettare un comportamento responsabile. Di conseguenza, le risorse economiche e organizzative destinate alla vigilanza possono essere considerate inversamente proporzionali a quelle allocate alla formazione<sup>102</sup>.

All'art. 36 del d.lgs.81/2008 viene, poi, definito il diritto di informazione come il *“complesso di attività dirette a fornire conoscenze utili all'identificazione, riduzione e gestione dei rischi in ambiente di lavoro”*. Si tratta di un trasferimento di informazioni mirato a fornire nozioni utili per identificare e gestire eventuali rischi che potrebbero insorgere durante lo svolgimento delle mansioni<sup>103</sup>. L'informazione deve riferirsi tanto ad aspetti generali quanto ad aspetti più specifici: nei primi rientrano i rischi per la salute e sicurezza sul lavoro connessi alla attività della impresa in generale, le procedure che riguardano il primo soccorso, la lotta antincendio, l'evacuazione dei luoghi di lavoro, i nominativi dei lavoratori incaricati di applicare le misure di cui agli articoli 45 e 46, i nominativi del responsabile e degli addetti del servizio di prevenzione e protezione, e del medico competente; nei secondi, i rischi specifici cui è esposto in relazione all'attività svolta, le normative di sicurezza e le disposizioni aziendali in materia, i pericoli connessi all'uso delle sostanze e delle miscele pericolose<sup>104</sup>, e misure e le attività di protezione e prevenzione adottate.

Il contenuto dell'informazione deve essere, in ogni caso, di facile comprensione per poter consentire ai lavoratori di acquisire in modo effettivo e chiaro il loro contenuto, proprio per questo si parla di un'informazione mirata, rivolta al singolo lavoratore e non ad un

---

<sup>102</sup> LECCESE V., *“La cultura della sicurezza fra organizzazione e formazione”*, in *“Diritto della sicurezza sul lavoro”*, Università degli studi di Urbino Carlo Bo, 2016, Cap.1, Pag. 60; TORDINI CAGLI S., *“Sfere di competenza e nuovi garanti: quale il ruolo per il lavoratore?”*, in <https://www.lalegislazionepenale.eu/>, 2020.

<sup>103</sup> SANTORO PASSARELLI G., *“La nuova sicurezza in azienda, commentario al titolo I del d.lgs. 81/2008”*, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, 2008, Cap. VII, Pag.147.

<sup>104</sup> Pericolosità valutata sulla base delle schede dei dati di sicurezza previste dalla normativa vigente e dalle norme di buona tecnica.

gruppo generico. Circa le modalità con le quali il lavoratore deve recepire queste informazioni, egli può apprenderle attraverso diversi mezzi funzionali: avvisi in bacheca, circolari informative, diffusione di opuscoli, riunioni. Occorrerà, di volta in volta, valutare quale dei predetti strumenti appare il più idoneo.

Secondo quella che può essere definita come una visione dinamica della disciplina informativa, il datore di lavoro deve essere mentalmente proiettato a garantire l'integrità del lavoratore costituzionalmente garantita e ha, correlatamente, l'obbligo di informare lo stesso delle norme antinfortunistiche previste controllando che esse vengano realmente assimilate<sup>105</sup>.

### **3.2.4 Gli altri soggetti coinvolti**

Circa l'ambito oggettivo di applicazione del Testo Unico, meritano un breve cenno gli altri soggetti rilevanti per assicurare che le norme sulla salute e la sicurezza sul lavoro siano effettivamente rispettate.

I Responsabili del Servizio di prevenzione e protezione (RSPP) sono individui selezionati con cura dal datore di lavoro, possedendo competenze e qualifiche specifiche. La loro missione consiste nella stretta collaborazione con la direzione aziendale in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, fornendo consulenza strategica, specialmente riguardo alle misure preventive atte a evitare incidenti. L'incarico di RSPP può essere conferito a un dipendente interno all'organizzazione o a un consulente esterno, oppure può essere assunto direttamente dal datore di lavoro, soprattutto in contesti aziendali caratterizzati da un organico fino a 5 lavoratori. Tuttavia, nel caso in cui il Datore di Lavoro intenda assumere personalmente tale responsabilità, è imperativo che egli abbia frequentato obbligatoriamente un corso di formazione, con una durata compresa tra le 16 e le 48 ore, in funzione della tipologia dei rischi presenti nel contesto lavorativo in cui intende operare. In aggiunta, è un obbligo normativo che il datore di lavoro partecipi a corsi di aggiornamento per garantire il costante aggiornamento delle competenze nel tempo. Per assumere la posizione di RSPP, è richiesto un titolo di studio non inferiore al

---

<sup>105</sup> Cassazione Penale, Sez. IV, 6 febbraio 2004, n. 4870.

diploma di istruzione secondaria superiore, in conformità a quanto stabilito dagli articoli 31 e 34 del Decreto Legislativo 81/08<sup>106</sup>.

Il servizio di prevenzione e protezione dai rischi professionali è investito di molteplici compiti, tra cui l'individuazione dei fattori di rischio, la valutazione dei rischi, e la definizione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti lavorativi, nel rispetto della normativa vigente, avvalendosi della specifica conoscenza dell'organizzazione aziendale. Il servizio è altresì incaricato di elaborare, per quanto di propria competenza, le misure preventive e protettive, i sistemi di controllo ad esse connessi, le procedure di sicurezza per le diverse attività aziendali, nonché di proporre programmi di informazione e formazione dei lavoratori. Partecipa attivamente alle consultazioni in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, inclusa la riunione periodica di cui all'articolo 35. Inoltre, è tenuto a fornire ai lavoratori le informazioni necessarie per garantire una corretta e consapevole adesione alle disposizioni di prevenzione e protezione. Le persone Addette al Servizio di prevenzione e protezione (ASPP) svolgono un ruolo chiave come braccio destro della dirigenza, operando all'interno dell'Amministrazione provinciale e nelle scuole di ogni ordine e grado. Essi fungono da punti di riferimento per il Servizio di prevenzione e protezione centrale. La nomina dell'addetto avviene attraverso la designazione della datrice o del datore di lavoro tra il personale interno. I compiti specifici dell'ASPP nell'ambito provinciale e scolastico sono stati definiti dalla Giunta Provinciale con la Deliberazione 8 novembre 1999, n. 4884. Nel caso in cui non venga designato un Addetto al Servizio di prevenzione e protezione, la datrice o il datore di lavoro è chiamato a svolgere personalmente tali compiti.

Il Medico Competente, nominato dalla datrice o dal datore di lavoro, entra in azione quando le mansioni lavorative comportano rischi specifici per la salute. Dotato di competenze formative e professionali specifiche, egli collabora con la direzione aziendale per la valutazione dei rischi, la scelta delle misure preventive e la tutela della salute psico-fisica dei lavoratori, eseguendo anche la sorveglianza sanitaria<sup>107</sup>. L'attività del Medico

---

<sup>106</sup> <https://www.modiq.it/>

<sup>107</sup> Per assumere il ruolo di Medico Competente, è requisito essenziale che il professionista sia in possesso di almeno uno dei seguenti titoli: 1. Specializzazione in medicina del lavoro o medicina preventiva dei lavoratori e psicotecnica; 2. Docenza in medicina del lavoro o medicina preventiva dei lavoratori e



Competente può essere svolta in due modalità: o come dipendente o collaboratore di una struttura esterna pubblica o privata convenzionata con l'imprenditore, ovvero come libero professionista o dipendente del datore di lavoro.

Le funzioni del Medico Competente, secondo il D.lgs. 81/2008, sono categorizzate in tre tipologie di compiti: professionali, informativi e collaborativi.

I compiti *professionali* includono: la sorveglianza sanitaria dei dipendenti, con obbligo di effettuare accertamenti sanitari preventivi e periodici, visite mediche in caso di richiesta del lavoratore o in situazioni specifiche come cambi di mansione o cessazione del rapporto di lavoro; il giudizio di idoneità alla mansione specifica, formulato in termini di idoneità generica o specifica, con gradi intermedi possibili, e rilasciato per iscritto al lavoratore e al datore di lavoro; l'istituzione e aggiornamento delle cartelle sanitarie di rischio per ogni lavoratore sottoposto a sorveglianza sanitaria, con la custodia dei documenti concordata con il datore di lavoro; la tenuta dei registri degli esposti ad agenti cancerogeni e biologici.

Successivamente, i compiti *informativi* del Medico Competente riguardano la collaborazione all'attività di formazione e informazione dei lavoratori, la fornitura di informazioni sul significato e risultati della sorveglianza sanitaria, l'inoltro delle informazioni all'esito degli accertamenti sanitari al datore di lavoro e la consegna della cartella sanitaria al lavoratore al termine del rapporto di lavoro<sup>108</sup>.

Infine, il medico rappresenta una figura centrale nel sistema della sicurezza sul lavoro per la protezione dei lavoratori, anche perché deve svolgere la propria professione in *collaborazione* con gli altri soggetti interessati, in particolare con il datore di lavoro e il responsabile del servizio di prevenzione e protezione<sup>109</sup>.

Al medico viene richiesto di operare, in ogni caso, con imparzialità e con il solo obiettivo di tutelare la salute dei lavoratori, elemento questo avvalorato dal fatto che, rispetto agli

---

psicotecnica, o in tossicologia industriale, o in igiene industriale, o in fisiologia e igiene del lavoro, o in clinica del lavoro; 3. Autorizzazione ai sensi dell'articolo 55 del D.lgs. 277/91; 4. Specializzazione in igiene e medicina preventiva o medicina legale; 5. Per quanto concerne il ruolo dei sanitari delle Forze Armate, inclusi l'Arma dei carabinieri, la Polizia di Stato e la Guardia di Finanza, è richiesto lo svolgimento di attività medica nel settore del lavoro per almeno quattro anni. Il Medico Competente ha l'obbligo di comunicare al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali il possesso dei suddetti titoli e requisiti attraverso autocertificazione.

<sup>108</sup><https://www.insic.it/sicurezza-sul-lavoro/>.

<sup>109</sup> BORTONE R. in MONTRUSCHI L., "La sorveglianza sanitaria, Ambiente, salute e sicurezza: per una gestione integrata dei rischi di lavoro", Giappichelli Editore, Milano, 1997, Pag.149; SOPRANI P., "Sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro", Giuffrè Editore, Milano, 2001, Pag. 115.

medici, la sua colpa in caso di errore provocante danni al lavoratore verrà valutata con maggiore rigore. Proprio a tal fine, si prevede che egli svolga la propria professione tenendo conto dei “*particolari tipi di lavorazione ed esposizione e le peculiari modalità di organizzazione del lavoro*” come previsto dall’art. 25, c.1, lett. a), del d.lgs. 81/2008<sup>110</sup>. Le Addette e gli Addetti alla squadra d'emergenza sono lavoratori adeguatamente formati, incaricati di implementare misure di prevenzione e combattimento degli incendi, oltre che gestire evacuazioni e/o fornire primo soccorso in caso di emergenza. La Giunta Provinciale, con la Deliberazione 8 novembre 1999, n. 4884, ha definito i loro compiti, che devono essere eseguiti solo quando non vi è rischio per la loro salute e vita.

All'esterno del contesto sindacale, i lavoratori si riuniscono autonomamente per designare collettivamente il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS), individuato secondo il loro giudizio come più idoneo per assolvere a tale incarico. L'esito dell'elezione deve essere formalizzato attraverso un verbale, che a sua volta deve essere trascritto nel Documento di Valutazione dei Rischi (DVR). La possibilità di avere più di un rappresentante è contemplata, con precisazioni relative al numero: 3 rappresentanti per aziende o unità produttive che occupano da 201 a 1.000 lavoratori, 6 rappresentanti per aziende o unità produttive che superano il numero di 1.000 lavoratori. Inoltre, nei casi in cui vi sia una consistente presenza di dipendenti, le aziende possono designare un numero superiore a 6. Vi sono, tuttavia, contesti aziendali in cui non è obbligatoria l'elezione del RLS, quali le imprese familiari o quelle con un organico composto esclusivamente da lavoratori a progetto che prestano servizio a domicilio.

Il lavoratore ha la facoltà di declinare l'incarico di RLS, e nel caso in cui non sia individuata alcuna figura all'interno dell'azienda, il ruolo può essere assunto dal Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza Territoriale (RLST<sup>111</sup>), come stabilito dall'articolo 48 del Decreto Legislativo in materia di sicurezza sul lavoro. Il Datore di Lavoro è tenuto a formalizzare la richiesta per tale designazione rivolgendosi all'Organismo Paritetico.

---

<sup>110</sup> Inoltre, la frequenza delle visite in azienda è stata ridotta da due volte ad una volta all'anno secondo il D.lgs. 81/2008, fermo restando la necessità di visite aggiuntive in caso di modifiche nelle situazioni di rischio.

<sup>111</sup> Figura considerata uno dei punti di forza per la nuova prevenzione nelle piccole imprese, “*chiamato a intervenire in tutte le aziende o unità produttive del territorio o del comparto di competenza nelle quali non sia stato eletto o designato il RLS interno*”, Cfr. “*Commento all’art.48*” in “*La sicurezza sul lavoro*”, Documenti n.1, Il Sole24h del 5 maggio 2008.

Il Decreto Legislativo 81/2008 delinea le principali responsabilità del RLS, tra cui: effettuare sopralluoghi per valutare le condizioni operative dei dipendenti, macchinari e sistemi di produzione; ricevere e consultare il Documento di Valutazione dei Rischi, fornendo il proprio punto di vista sulle attività preventive da adottare; partecipare alle riunioni periodiche con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, gli addetti alla prevenzione incendi e il medico competente, con il diritto di accesso a informazioni specifiche sui rischi a cui sono esposti i lavoratori; offrire consulenza sulla formazione dei dipendenti in materia di salute e sicurezza e sulla valutazione dei rischi; essere coinvolto nella designazione del responsabile e degli addetti al servizio di prevenzione e protezione; richiedere l'intervento delle autorità competenti in caso di misure di prevenzione e protezione inadeguate; partecipare all'organizzazione della formazione degli addetti all'attività di lotta antincendio e primo soccorso; organizzare attività volte a istruire i dipendenti su come tutelare la propria sicurezza sul lavoro; comunicare con i professionisti della vigilanza.

In conclusione, l'importanza di questo ruolo risiede nella possibilità per i dipendenti di far valere i propri diritti e nella contribuzione alla valutazione di tutte le misure preventive. Il RLS, intervenendo in caso di inadeguatezza, contribuisce al miglioramento delle condizioni di lavoro e, di conseguenza, alla prevenzione di incidenti e interruzioni nella produzione. La nomina del RLS rappresenta un significativo passo avanti nell'empowerment dei lavoratori, consentendo loro di influire su aspetti aziendali che in passato erano estranei alle loro competenze. È di fondamentale importanza che il RLS completi con successo il proprio percorso formativo e mantenga costantemente aggiornate le proprie competenze. I corsi finalizzati alla gestione dei rischi e delle misure di sicurezza sono cruciali per ridurre al minimo gli incidenti sul lavoro, se non addirittura eliminarli del tutto<sup>112</sup>.

#### **4. Il dovere di sicurezza ex art. 2087 c.c.**

L'art. 2087 c.c. può essere considerato come punto di partenza e di arrivo del complesso di norme che regolano la tematica della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro. Si tratta di una norma in grado di completare e supportare la legislazione tecnica

---

<sup>112</sup><https://www.gms-srl.it/sicurezza-sul-lavoro>.

in materia di sicurezza sul lavoro<sup>113</sup> nonché di assumere una forte attualità anche dopo l’emanazione del d.lgs. 81/2008<sup>114</sup> dal momento che, secondo molti, i contenuti del decreto legislativo e di altre fonti in materia non sono altro che una specificazione puntuale e precisa dell’obbligo di sicurezza imposto sinteticamente nell’art.2087 c.c.<sup>115</sup> (per questo, norma di partenza). Ma allo stesso tempo, rappresenta un punto di arrivo chiudendo il sistema nel senso che si farà ritorno ad essa qualora vi fosse un vuoto lasciato, eventualmente, dalle regole tecniche<sup>116</sup>.

Il dovere alla sicurezza previsto dall’articolo in analisi, per certi versi appare preesistente alla disciplina contrattuale specificamente prevista ponendosi come condizione necessaria per il legittimo svolgersi dell’iniziativa economica privata (ex art. 41, c.2 Cost.); per altri, invece, la tutela prevista ed imposta dalla norma trova nel contratto di lavoro subordinato il suo sviluppo più incisivo, in quanto dovrà essere attuata seguendo i connotati tipici di questa forma contrattuale dati i maggiori obblighi previsti, in questo caso, in capo al datore di lavoro<sup>117</sup>.

Ai sensi dell’art. 2087 c.c. *“il datore di lavoro è tenuto ad adottare nell’esercizio dell’impresa tutte le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l’integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro che rappresenta il principale centro di imputazione delle responsabilità in materia di salute e sicurezza sul lavoro”*. In primo luogo, è possibile ritenere del tutto superata l’orientamento di chi sosteneva che la norma in analisi potesse essere applicata solo laddove vi fosse un “esercizio di impresa”, escludendone l’applicazione in tutti gli altri casi richiamandosi al dato prettamente testuale, ciò però in contrasto sia con la *ratio* della norma sia con il suo necessario collegamento con le altre disposizioni legislative

---

<sup>113</sup> Pertanto, si tratta di un dispositivo cui fare riferimento in caso di accertamento di responsabilità del datore di lavoro in sede penale. Data la portata della norma codicistica, essa viene sovente richiamata per situazioni relative soprattutto alla tutela della “personalità morale” del lavoratore, come per esempio in tema di mobbing, molestie, malattie psichiche e psicologiche, nonché danni biologici. SMURAGLIA C., *“Diritti fondamentali della persona nel rapporto di lavoro (situazioni soggettive emergenti e nuove tecniche di tutela)”*, Rivista Giuridica del lavoro, 2000, Cap. 1, Pag. 447.

<sup>114</sup> Per questo definita “norma sempreverde” in M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, Cap.1, Pag. 21.

<sup>115</sup> GALANTINO L., *“Il contenuto dell’obbligo di sicurezza”*, Giuffrè Editore, Milano, 1996, pag.22-23.

<sup>116</sup> NATULLO G., *“La tutela dell’ambiente di lavoro”*, UTET, 1995, pag.23.

<sup>117</sup> LAI M., *“Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro”*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, Cap.1, Pag.9.

previste sia a livello nazionale e che comunitario, le quali individuano, come sopra richiamato, una nozione di datore di lavoro sia nella sua natura pubblica che privata<sup>118</sup>. La diligenza richiesta al datore di lavoro ai sensi della norma in esame non è una diligenza ordinaria dell'imprenditore medio, ma è una diligenza particolarmente qualificata dovendo egli stesso adottare tutte quelle misure che appaiono necessarie per la tutela dell'integrità fisica e morale dei prestatori di lavoro tenendo conto dei parametri della particolarità dell'attività svolta dai lavoratori stessi, dell'esperienza e della tecnica. Le misure che il datore deve adottare sono, quindi, un connubio tra quelle tipiche delle legislazioni speciali o apposite prescrizioni amministrative, e quelle generiche di prudenza, diligenza e osservanza di norme tecniche e di esperienza conosciute<sup>119</sup>. Chiaramente, il tutto pur sempre nei limiti di quanto possa essere prevedibile e prevenibile circa una data situazione di pericolo o di danno, dal momento che l'articolo 2087 c.c. non prevede affatto un'ipotesi di responsabilità oggettiva ma una responsabilità del datore di lavoro solo nel caso in cui ricorra la violazione di obblighi di comportamento imposti e concretamente individuati<sup>120</sup>.

Passando ora ad esaminare i tre parametri desumibili dalla norma in analisi (particolarità del lavoro, esperienza, tecnica) è bene precisare sin da subito che sicuramente i predetti criteri risultano tra loro complementari e collegati; tuttavia, solo attraverso un'analisi specifica di ciascuno di essi è possibile cogliere appieno le potenzialità della disposizione civilistica, onde evitare una rappresentazione riduttiva del suo contenuto.

Quando ci si riferisce alla *particolarità del lavoro*, si fa riferimento a quel complesso di elementi che caratterizzano una certa attività lavorativa e che, direttamente o indirettamente, concorrono a costituirne la sua specifica pericolosità<sup>121</sup>. In effetti, più volte la giurisprudenza ha riconosciuto che gli obblighi derivanti dall'art.2087 c.c. non si riferiscono esclusivamente ad attrezzature, macchinari e servizi che il datore di lavoro fornisce (o deve fornire), ma si estendono a tutti i comportamenti necessari per prevenire

---

<sup>118</sup> Per ulteriori riferimenti: G. NATULLO, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, UTET, 1995, Cap.1, Pag. 6 ss.

<sup>119</sup> SMURAGLIA C., *“La sicurezza sul lavoro e la sua tutela penale”*, Giuffrè Editore, Milano, 1974, Pag.88.

<sup>120</sup> LAI M., *“Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro”*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, Cap.1, Pag.13.

<sup>121</sup> Il dovere di sicurezza si estende, infatti, a tutti gli aspetti riguardanti l'ambiente di lavoro inteso sia come attività produttiva sia organizzazione aziendale.

possibili incidenti che si potrebbero verificare nello svolgimento dell'attività lavorativa<sup>122</sup>. L'ambito di applicazione della norma, dunque, va a ricoprire non solo le situazioni di danno e pericolo che tradizionalmente possono derivare dal tipo e dalle modalità in cui vengono svolte le proprie mansioni, ma anche tutte quelle derivanti dal contesto ambientale nel quale le stesse vengono svolte.

Quanto all'*esperienza*, poi, da essa discende l'obbligo di adottare tutte quelle misure e quegli accorgimenti che nel tempo hanno dimostrato di essere efficaci nella specifica realtà aziendale anche a seguito di eventi che si sono già verificati o di pericoli già valutati. In aggiunta, tra i dati dell'esperienza parte della dottrina comprende richieste avanzate dalla contrattazione collettiva e situazioni verificatesi in contesti produttivi caratterizzati da analoghi problemi di sicurezza<sup>123</sup>.

Il riferimento alla *tecnica*, infine, si collega direttamente con il principio della “*massima sicurezza tecnologica possibile*”. Si tratta di un concetto facente capo al progresso tecnologico in continua evoluzione e al fatto che il datore di lavoro deve seguire lo stesso al fine di scegliere per la propria impresa i macchinari (e non solo) che risultino più sicuri e che riducano il più possibile i rischi collegati all'attività svolta nella propria impresa<sup>124</sup>. È logico ritenere, dunque, che a questo obbligo ne sia strettamente collegato un altro ossia quello del continuo aggiornamento scientifico sugli sviluppi della tecnologia e sulle scoperte riguardanti gli aspetti i nuovi rischi sul lavoro. Il tutto grava sul datore di lavoro,

---

<sup>122</sup> Cassazione Civile, Sez. Lav., 18 maggio 2007, n. 11622

<sup>123</sup> SMURAGLIA C., “*La sicurezza sul lavoro e la sua tutela penale*”, Giuffrè Editore, Milano, 1974, Pag. 85; BIANCHI D'URSO F., “*Profili giuridici della sicurezza sul lavoro*”, Jovene, 1980, Pag.186; LAI M., “*Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*”, Giappichelli Editore, Torino, 2010, Cap.1, Pag.15.

<sup>124</sup> Volendo spiegare con un esempio questo aspetto possiamo pensare all'ipotesi di un datore di lavoro che, trovandosi in un momento di crisi economica, decida di risparmiare sull'acquisto dei macchinari decidendo di inserire in azienda una macchina che riduce i rischi del 60% quando in realtà il progresso tecnologico ha portato alla produzione di una macchina che riduce gli stessi rischi del 90%. In tale ipotesi, è evidente che nel bilanciamento tra salute e capacità economica la prima ha ceduto il passo alla seconda, in contrasto con quanto invece stabilito dagli obblighi di legge. Per cui, il soggetto datore nel caso si trovasse in una situazione come quella sopra descritta dovrebbe attendere il passaggio del momento di crisi e far astenere i lavoratori dallo svolgimento delle loro mansioni se le stesse implicano l'utilizzo del macchinario suddetto. Si esclude il *criterio della ragionevole praticabilità delle misure*: non si possono usare le misure che ci si può permettere con la propria capacità economica, essendo imposta la massima sicurezza possibile.

Il giudice, nel caso si dovesse malauguratamente verificare un incidente sul lavoro, valuterà lo stesso tenendo presente anche se il macchinario fosse idoneo a salvaguardare l'integrità fisica del lavoratore o meno, e a seconda del risultato decide circa la responsabilità del datore.

Anche se la legge prevede di dover utilizzare un certo macchinario ma la tecnologia ne ha creato un altro più avanzato, il datore deve scegliere quello nuovo.

il quale però può comunque far ricorso all'ausilio di soggetti esperti per farsi guidare circa la migliore soluzione da adottare a questi fini<sup>125</sup>.

Dubbi sono sorti, in dottrina e giurisprudenza, circa l'estensione del principio della massima sicurezza tecnologica possibile anche laddove l'attuazione di misure di prevenzione sia dettata dalle cd. "norme a struttura chiusa", cioè quelle norme che fissano in termini molto specifici la condotta da seguire, ponendosi così in conflitto con il principio giurisprudenziale della *tassatività delle misure di sicurezza*. Secondo questo principio, difatti, il datore di lavoro non può adottare discrezionalmente gli accorgimenti da adottare. Tuttavia, per superare questo orientamento, è stato stabilito che l'esatta applicazione delle prescrizioni tecniche non esclude totalmente la responsabilità in capo al datore di lavoro laddove l'evoluzione tecnologica le abbia rese ormai superabili; allo stesso modo, l'eventuale inerzia o tolleranza degli organi di vigilanza non possono essere invocate per escludere la responsabilità del datore che non si sia attivato per rispettare gli obblighi ad egli imposti. Questo comporta che il datore di lavoro sarà tenuto a adottare misure idonee anche quando i limiti massimi fissati dalla legge circa eventuali sostanze dannose presenti in azienda non siano stati raggiunti, rappresentando questi ultimi solo ed esclusivamente un orientamento e non un discrimen assoluto tra concentrazioni innocue e dannose.

Parte della giurisprudenza e della dottrina ritiene che l'art. 2087 c.c. debba essere interpretato in modo estensivo tanto da incidere anche sui poteri di organizzazione del datore di lavoro. In effetti, dal combinato disposto tra l'articolo in analisi e il suo collegamento con gli articoli 32 e 41 della Costituzione, emerge a carico del datore di lavoro un doppio dovere: da un lato, il dovere positivo di adottare tutte le misure di sicurezza previste dalla legge tramite un comportamento attivo, dall'altro, il dovere di un comportamento negativo che impone allo stesso di astenersi dal porre in essere qualsiasi iniziativa o comportamento tali da provocare pregiudizi per l'integrità psicofisica del lavoratore, nonché dall'imposizione di ritmi lavorativi troppo pesanti, di orari di lavoro eccessivi e dall'imposizione di prestazioni continue ripetute e sempre uguali per un periodo di tempo eccessivo<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup>LAI M., "Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro", Giappichelli Editore, Torino, 2010, Cap.1, Pag.16.

<sup>126</sup>SMURAGLIA C., "La sicurezza sul lavoro e la sua tutela penale", Giuffrè Editore, Milano, 1974, Pag. 87.

Lo stesso art.15, c.1, del d.lgs. 81/2008 avvalorava quanto sin qui detto, includendo tra le misure generali di tutela la “programmazione della prevenzione”, che viene considerata come “[...] l'influenza dei fattori dell'ambiente e dell'organizzazione di lavoro”<sup>127</sup> e “il rispetto dei principi ergonomici nell'organizzazione dello stesso [...] e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione al fine di ridurre gli effetti sulla salute del lavoro monotono e di quello ripetitivo”<sup>128</sup>. Ai sensi del presente articolo, dunque, proprio l'organizzazione del lavoro può rappresentare una specifica fonte di rischio al pari del reale contesto in cui si svolge l'attività lavorativa; inoltre, si fa riferimento, ancora una volta, alla salute del lavoratore intesa come “stato di complesso benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o di infermità” come previsto dall’art. 2, c.1, lett o), del d.lgs. 81/2008<sup>129</sup>.

Seguendo quanto stabilito dal principio “*inadempenti non est inademplendum*”, contenuto nell’art. 1460 c.c. che regola la cd. eccezione di inadempimento, nel caso di un datore di lavoro inadempiente circa l’obbligo di sicurezza, il lavoratore potrà, a sua volta, inadempire l’obbligo di prestare la sua attività lavorativa senza pregiudizi per lo stesso. L’unico limite a questo comportamento è dato dalla buona fede: il lavoratore potrà rifiutarsi di svolgere la prestazione solo dopo essersi accertato che, date le circostanze del caso concreto, ciò non sia contrario alla buona fede ex art. 1460, c.2, c.c. Ne discende che il datore di lavoro sarà comunque tenuto a corrispondere la retribuzione oggetto di contratto ogni qualvolta il lavoratore si asterrà dalla propria prestazione a causa dell’inosservanza datoriale delle norme sulla sicurezza e salute nel luogo di lavoro, ovvero quando la stessa sia imputabile ad un soggetto che si trovi sotto il controllo del datore<sup>130</sup>.

Collegato a questo aspetto appena analizzato è l’art. 18, c.1, lett.m), del d.lgs.81/2008, il quale limita l’esercizio del potere direttivo e organizzativo del datore prevedendo che lo stesso non potrà pretendere che il lavoratore riprenda l’attività

---

<sup>127</sup>Art. 15, c.1, lett. b) d.lgs.81/2008.

<sup>128</sup>Art. 15, c.1, lett. d) d.lgs.81/2008.

<sup>129</sup>L’incidenza del dovere di sicurezza sull’assetto organizzativo aziendale persiste ed acquista particolarmente rilievo nel caso di sopravvenuta inidoneità del lavoratore allo svolgimento delle mansioni.

<sup>130</sup>LAI M., “*Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*”, Giappichelli Editore, Torino, 2010, Cap.1, Pag.27.



lavorativa nel caso in cui persista il pericolo grave o immediato, salvo eccezione debitamente motivata da ragione di salute e sicurezza<sup>131</sup>.

## **5. Il sistema sanzionatorio in materia di sicurezza sul lavoro**

A fronte di tutti gli obblighi sinora analizzati e rivolti ai soggetti coinvolti nel modello partecipato della sicurezza sul lavoro, il legislatore non poteva non prevedere un correlato sistema sanzionatorio cui far capo nel caso in cui gli obblighi predetti non fossero rispettati.

La base del sistema sanzionatorio per la sicurezza sul lavoro risiede nella normativa vigente: leggi e regolamenti stabiliscono gli standard minimi che le aziende devono soddisfare per garantire un ambiente di lavoro sicuro. Un'analisi dettagliata di queste leggi evidenzia la complessità del quadro normativo e l'importanza di un'intesa globale per prevenire le violazioni e le conseguenti sanzioni.

Per quanto riguarda la nostra legislazione, il "Testo Unico" in materia di sicurezza sul lavoro, dopo la sua pubblicazione nel 2008 è stato successivamente integrato, modificato e corretto attraverso il Decreto Legislativo 3 agosto 2009, n. 106, e ulteriormente arricchito da alcune semplificazioni introdotte con il Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, successivamente convertito in legge con la Legge 9 agosto 2013, n. 98. Ulteriori modifiche, aventi un impatto generale sul piano sanzionatorio, sono state apportate con il Decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, anch'esso convertito in legge con la Legge 9 agosto 2013, n. 99, nonché con il Decreto Legislativo 19 febbraio 2014, n. 19, che ha introdotto il Titolo X-bis sulla protezione dalle ferite da taglio e da punta nel settore ospedaliero e sanitario. Successivamente, altre modifiche sono state apportate con il Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 151, e infine, l'articolo 13 del Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con la Legge 17 dicembre 2021, n. 215, ha operato una "miniriforma" al Testo Unico. Nel dettaglio, il sistema sanzionatorio è stato rivalutato dal 1° luglio 2018, in base al Decreto Direttoriale INL n. 12 del 6 giugno 2018 (ai sensi

---

<sup>131</sup> È da precisare che per quelle situazioni di pericolo pur non grave e immediato ma comunque riconducibili alla mancata adozione di misure di sicurezza da parte del datore di lavoro ex art. 2087 c.c., continueranno a trovare applicazione i principi affermati da dottrina e giurisprudenza; nei casi di pericolo grave, immediato e inevitabile, non originato da mancanze datoriali, il diritto del lavoro prevede comunque che il lavoratore abbia il diritto di astenersi dalla prestazione e ricevere la retribuzione risultante da contratto.

dell'articolo 306, comma 4-bis, del Decreto Legislativo n. 81/2008) e successivamente modificato dal 1° gennaio 2019, a seguito dell'articolo 1, comma 445, lett. d), n. 2, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 <sup>132</sup>.

Si tratta di varie operazioni legislative volte a ridefinire il quadro sanzionatorio in materia di prevenzione e tutela dell'igiene e sicurezza sul lavoro, apportando profonde modifiche, confermando il predominio degli illeciti penali, ancora di natura contravvenzionale, e incrementando il numero di illeciti amministrativi.

Le sanzioni relative alla sicurezza sul lavoro possono assumere diverse forme: violazioni minori in genere comportano soltanto multe amministrative e violazioni più gravi che, invece, possono comportare sanzioni più severe come l'interruzione dell'attività o la revoca di una licenza commerciale. La responsabilità penale può applicarsi, infine, in caso di negligenza grave o di atti criminali che mettono a repentaglio la sicurezza dei dipendenti.

Volendo avere un quadro chiaro delle sanzioni possiamo condurre questa analisi attraverso lo studio degli illeciti eventualmente compiuti dalle varie figure interessate.

Partendo dagli illeciti del datore di lavoro, l'art. 55 del Testo Unico nei primi quattro commi identifica i reati propri di tale soggetto riguardo le genali misure di sicurezza sul lavoro. Le condotte previste al primo comma, identificate tramite rinvii ai diversi articoli del decreto in esame, si riferiscono all'omessa valutazione dei rischi con conseguente mancanza di correlato documento, la mancata nomina del responsabile di protezione e prevenzione e il non aver frequentato corsi di formazione nel caso in cui fosse il datore stesso a svolgere la funzione di responsabile del servizio di prevenzione e protezione. In tali casi, data la natura sostanziale degli effetti lesivi della condotta omissiva del datore di lavoro, le predette condotte vengono elevate a contravvenzioni gravi punite con arresto (da tre a sei mesi) o con l'ammenda (2.792,06 a 7.147,67 euro)<sup>133</sup>. Nel secondo comma, poi, è prevista la sola pena dell'arresto nelle ipotesi in cui le predette violazioni vengano effettuati in contesti lavorativi ove il rischio risulta particolarmente elevato. Qualora poi, il documento di valutazione dei rischi venga adottato senza le correlate misure ritenute opportune per garantire il miglioramento della sicurezza nel tempo ovvero senza la consultazione preventiva del RLS, allora il datore sarà sottoposto

---

<sup>132</sup>RAUSEI P., *“Illeciti e Sanzioni”*, Wolters Kluwer, 2022, Parte II, Cap. 10, Pag. 195.

<sup>133</sup> RAUSEI P., *“Ispezioni e sanzioni nel Testo Unico Sicurezza del Lavoro. Norme annotate con tutte le ipotesi sanzionatorie”*, II Edizione, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, 2010, Cap. 2, Parte III, Pag. 198.

alla sola pena dell'ammenda (art. 55 c. 3 d.lgs.81/2008); la stessa sanzione è poi prevista per le ulteriori ipotesi di cui al comma 4.

Ulteriori sanzioni per il datore sono poi dettate negli artt. 87 e 159: il primo sanziona con arresto o ammenda a seconda della violazione ivi disciplinata, il datore che non abbia ottemperato agli obblighi di cui all'art.80 e altri; il secondo, prevede tre fattispecie contravvenzionali in capo al solo datore nel comma 1<sup>134</sup>.

Accanto a queste, vi è poi la sanzione della sospensione dell'attività prevista con la finalità di far cessare il pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori: a tal proposito il d.l. 146/2021, convertito in L. 215/2021, ha sostituito il precedente art.14 del d.lgs. 81/2008 modificandone profondamente i commi 2, 4 e 10 delineando il provvedimento sospensivo come un atto di natura interdittiva, sanzionatoria e con finalità cautelare, senza alcuna valenza amministrativa<sup>135</sup>. Tale sospensione può avvenire per due presupposti oggettivi: lavoro irregolare e gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza. Circa la seconda ipotesi, che maggiormente appare inerente al presente elaborato, le gravi e reiterate violazioni sono valutate secondo quanto disposto dall'Allegato I del testo Unico che le classifica per tipologia di rischio. Le violazioni ivi previste non devono essere solo "gravi" ma anche "reiterate" per tali intendendosi più violazioni della stessa indole nel quinquennio successivo all'accertamento della prima violazione in materia<sup>136</sup>. Talvolta, oggetto delle norme sanzionatorie sono gli illeciti posti in essere dal datore di lavoro congiuntamente al dirigente: si tratta di svariate contravvenzioni punite pena alternativa, ovvero solo pena pecuniaria nonché di gruppi di illeciti amministrativi relativi principalmente a adempimenti formali e documentali<sup>137</sup>.

Sussistono, poi, sanzioni corrispondenti agli illeciti realizzati dal preposto, dal medico competente e dai lavoratori.

Con riferimento a questi ultimi, non vengono esentati da pene e sanzioni specifiche a seconda che si tratti di ipotesi contravvenzionali o illeciti amministrativi. In particolare,

---

<sup>134</sup> Si rinvia al contenuto specifico dei rispettivi articoli per approfondimento sul punto, nonché T.U. al Titolo VIII art. 219, al Titolo IX artt. 262-263-264 bis, al Titolo X art. 282, al Titolo XI art. 297.

<sup>135</sup> RAUSEI P., *"Ispezioni e sanzioni nel Testo Unico Sicurezza del Lavoro. Norme annotate con tutte le ipotesi sanzionatorie"*, II Edizione, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, 2010, Cap. 2, Parte III, Pag.53.

<sup>136</sup> RAUSEI P., *"Ispezioni e sanzioni nel Testo Unico Sicurezza del Lavoro. Norme annotate con tutte le ipotesi sanzionatorie"*, II Edizione, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, 2010, Cap. 2, Parte III, Pag.66.

<sup>137</sup> RAUSEI P., *"Ispezioni e sanzioni nel Testo Unico Sicurezza del Lavoro. Norme annotate con tutte le ipotesi sanzionatorie"*, II Edizione, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, 2010, Cap. 2, Parte III, Pag.202.

assumono rilevanza gli artt. 59, 160 del Testo Unico<sup>138</sup>. Il primo di essi punisce, da un lato, con arresto o ammenda i lavoratori che violino l'obbligo di partecipazione o collaborazione alla gestione della sicurezza sul lavoro, che non utilizzano i DPI, che non segnalano l'inidoneità di determinati macchinari e così via; dall'altro, con sanzione amministrativa pecuniaria coloro che non espongono tessera di riconoscimento in caso di appalto o subappalto. Il secondo, si rivolge esclusivamente ai lavoratori autonomi prevedendo in tutte le ipotesi di cui al comma 1 lett. a), b) e c), la sanzione dell'arresto in caso di violazione delle norme ivi riportate.

Al termine di questa breve analisi, occorre aggiungere che il sistema sanzionatorio del Testo Unico viene congiunto a quello delineato dal Codice Penale, con particolare enfasi sui reati contemplati dagli articoli 437 e 451. Tali disposizioni si riferiscono, rispettivamente, alla "rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro" e all'"omissione colposa di cautele e difese contro disastri o infortuni sul lavoro". In aggiunta, gli articoli 589 c.2 e 590 c.3, prevedono un aumento della pena nel caso in cui i delitti di omicidio colposo e lesioni colpose siano perpetrati nel contesto di una violazione delle norme in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Inoltre, un elemento di notevole importanza concerne le sanzioni inflitte alle persone giuridiche in caso di violazione degli obblighi di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, con particolare riguardo all'art. 300 del Testo Unico. Tale disposizione ha introdotto nell'ambito del decreto legislativo 231/2001 l'articolo 25-septies, il quale prescrive, in caso di omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse in violazione delle norme sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, sanzioni pecuniarie e sanzioni interdittive.

La responsabilità degli enti è imputabile alla "colpa dell'organizzazione", i cui requisiti, individuati nell'art. 5 del decreto legislativo 231/2001, si riscontrano nel vantaggio o, in alternativa, nell'interesse dello stesso ente. Quest'ultimo non è tenuto a rispondere nel caso in cui gli individui con funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione dell'ente agiscano "nell'interesse esclusivo proprio o di terzi". L'interesse dell'ente si manifesta quando la persona fisica agisce consapevolmente per procurare un beneficio alla persona giuridica; mentre il requisito del vantaggio si concretizza quando la persona

---

<sup>138</sup> Vigeva, prima dell'abrogazione da parte del d.lgs. 3 agosto 2009 n.106, anche l'art. 265 che prevedeva ulteriori ipotesi di reati puniti con arresto o ammenda.

fisica viola ripetutamente le norme preventive, consentendo una riduzione dei costi e un contenimento delle spese con una conseguente massimizzazione del profitto<sup>139</sup>. Nel garantire il rispetto delle norme di sicurezza sul lavoro gli organi di vigilanza svolgono un ruolo importante: controlli e ispezioni regolari consentono di individuare eventuali violazioni e di intervenire al momento giusto. L'efficacia degli organi di vigilanza dipende da risorse adeguate, formazione specializzata e collaborazione con le imprese. L'analisi delle dinamiche tra imprese e organi di vigilanza rivela la necessità di un approccio equilibrato che promuova la conformità senza compromettere l'efficienza operativa. A tal proposito, riveste notevole interesse la possibilità, contemplata dall'articolo 301 del T.U., di estinguere i reati sanzionati con pene pecuniarie o con alternative all'arresto o all'ammenda mediante l'oblazione condizionata, comunemente denominata "oblazione contratta". Tale disposizione si richiama, pertanto, alla prescrizione con diffida disciplinata dagli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo 758/1994, rappresentando uno dei mezzi più rilevanti a disposizione degli organi di vigilanza.

La prescrizione con diffida prevede che, in caso di violazione delle norme pertinenti, l'ispettore abbia la facoltà di impartire al soggetto responsabile della condotta una "prescrizione", mediante la quale si impone il ripristino delle normali condizioni lavorative, con la fissazione di un termine per la regolarizzazione. Tale provvedimento mira all'eliminazione della contravvenzione, conferendo all'ispettore funzioni di polizia giudiziaria<sup>140</sup>. Il datore di lavoro che intende avvalersi di questo istituto è tenuto a conformarsi alla prescrizione entro il termine stabilito e a versare una somma pecuniaria pari a un quarto dell'ammenda massima prevista dalla normativa violata.

---

<sup>139</sup> Cass. pen., 20 luglio 2016, n. 31210.

<sup>140</sup> G. NATULLO, *“Ambiente di lavoro e tutela della salute”*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, Pag. 115 ss.

## CAPITOLO 2

### ANALISI DEI RISCHI PER LA SICUREZZA SUL LAVORO

#### 1. La gestione dei rischi in azienda: tra *risk assesment* e *risk management*

Il rischio aziendale è una componente inevitabile dell'operatività commerciale e può derivare da una vasta gamma di situazioni, tra cui cambiamenti del mercato, instabilità economica, errori operativi, incertezza normativa e altro ancora. Gestire questo rischio in modo efficace è cruciale per il successo a lungo termine di un'azienda<sup>141</sup>.

L'art.2, lett. s), del d.lgs. 81/2008 definisce il rischio come *“la probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente, ovvero alla loro combinazione”*. Già l'art. 4 del d.lgs. 626/1994 aveva previsto, in precedenza, l'obbligo di racchiudere nell'alveo prevenzionistico della disciplina qualsiasi tipologia di rischio collegato all'integrità psicofisica del lavoratore, imponendo al datore di lavoro di valutare, in relazione a ciascun tipo di attività svolta, *“tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari”*<sup>142 143</sup>.

Si diffuse, così, l'idea secondo la quale il legislatore italiano, per il tramite della suddetta disposizione, avesse voluto introdurre nel nostro ordinamento il cd. principio di precauzione. Trattasi di un principio di derivazione comunitaria<sup>144</sup> che, in conformità con un'opinione diffusa nella dottrina, si manifesta nella scelta di adottare una formulazione ampia per identificare il campo di applicazione delle norme preventive con il fine di

---

<sup>141</sup> <https://www.inside.agency/security-risk-assessment-risk-management/>

<sup>142</sup> Il contenuto dell'art. 4, nella sua forma così riportata, è il risultato di una modifica apportata dalla L. 39/2002, promulgata in seguito alla sentenza emessa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nel novembre del 2001, nell'ambito della causa C-49/00, con cui la stessa aveva condannato l'Italia, stabilendo che il d.lgs. 626/1994 non aveva adeguatamente recepito nel sistema giuridico nazionale il principio stabilito a livello comunitario dalla direttiva 89/391/CEE, secondo il quale il datore di lavoro è tenuto a valutare complessivamente i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori.

<sup>143</sup> TIMELLINI C., *“Il campo di applicazione oggettivo e soggettivo”*, in GALANTINO L., *“Il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro”*, Utet, Torino, 2009, Pag. 35.

<sup>144</sup> Principio rinvenibile nell'art. 174, c.2, TUE, secondo cui *«La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio 'chi inquina paga'. In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo»*.

imporre al datore di lavoro l'obbligo di valutare non solo le circostanze di rischio già note, verificatesi concretamente in precedenza, ma anche quelle potenziali le cui conseguenze dannose non si siano ancora manifestate e che, all'estremo, non siano ancora state validate dalla comunità scientifica<sup>145</sup>.

La suddetta interpretazione, benché lodabile nel suo impegno a garantire una tutela "panprotettiva"<sup>146</sup> nei confronti di ogni potenziale rischio, non ha ricevuto una diffusa approvazione: le critiche si sono concentrate principalmente sulla difficoltà di imporre ai datori di lavoro un livello di protezione così ampio e, al contempo, privo di specificità, soprattutto in assenza di un riferimento esplicito nel testo legislativo. Richiamando anche la giurisprudenza amministrativa in materia<sup>147</sup>, fu rilevato che "*il principio di precauzione non può trasformarsi in un comando giuridico tassativo, mancando di concretezza*". L'esclusione del principio di precauzione è, inoltre, avvalorata dalla sola presenza della definizione di "prevenzione" nell'art. 2, c. 1, lettera n); essa è esplicitamente qualificata come "*l'insieme delle disposizioni o misure necessarie, tenendo conto delle peculiarità del lavoro, dell'esperienza e della tecnica, per prevenire o ridurre i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno*". Dal dettato dell'articolo in questione, emerge lo stretto collegamento tra il tema della sicurezza della prestazione lavorativa e la tutela dell'ambiente: basti pensare al caso dell'ILVA di Taranto, che analizzeremo nel proseguo del presente elaborato, e ai correlati risvolti sul piano dell'occupazione che mostrano chiaramente la sussistenza di una interdipendenza tra la tutela del lavoratore in quanto tale sul posto di lavoro e quella propria del cittadino da tutelare nell'ambiente in cui vive<sup>148</sup>.

A tal fine, dunque, il datore di lavoro è tenuto a istituire un sistema articolato di prevenzione per tutti quei rischi professionali che, in virtù della loro conoscibilità attraverso "la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica", risultano evitabili o riducibili.

---

<sup>145</sup> MONTUSCHI L., "*Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro*", in PASCUCCI P., "*Il testo unico sulla sicurezza del lavoro. Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007*", (Urbino, 4 maggio 2007), Ministero della salute-Ispesl, Roma, 2007, Pag.29 ss.

<sup>146</sup>STROZZI A., "*Lineamenti di diritto della sicurezza sul lavoro*", Le Monnier Università, 2023, Cap.3, Par. 4, Pag.36.

<sup>147</sup> Tar. Lazio, Sez. I, 31 maggio 2004, n. 5118.

<sup>148</sup> GALANTINO L., "*Il contenuto dell'obbligo di sicurezza*", in GALANTINO L., "*La sicurezza del lavoro*", Giuffrè, Milano, 1995, Pag. 46-51.

In aggiunta, l'ampio riferimento a "tutte le tipologie di rischio" sottolinea come i soggetti obbligati alla tutela della sicurezza siano chiamati a valutare i rischi potenziali per la salute anche in assenza di indicazioni mediche o scientifiche<sup>149</sup>. A tal proposito, la legislazione recente ha orientato le disposizioni antinfortunistiche verso la prevenzione e ha strutturato la gestione della sicurezza con l'obiettivo di coinvolgere tutte le parti interessate secondo i moderni schemi gestionali.

Un elemento innovativo di questa normativa è indubbiamente il richiamo al sistema di gestione come modello organizzativo capace di coordinare gli aspetti legati alla sicurezza aziendale. Infatti, conformemente alle condizioni stabilite nell'art. 30 del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, l'adozione di un modello di organizzazione e di gestione risulta essere efficace nel liberare da responsabilità amministrativa le persone giuridiche, le società e le associazioni, anche se prive di personalità giuridica ai sensi del D.lgs. 231/2001.

Tra i principali modelli di gestione, il cd. *risk assesment*, o valutazione del rischio, rappresenta quel processo di identificazione, valutazione e analisi dei potenziali rischi che un'azienda potrebbe affrontare nelle sue attività. Questo può includere la stima della probabilità di determinati eventi dannosi e le loro possibili conseguenze sull'azienda fornendo una panoramica dettagliata dei potenziali rischi e consentendo all'azienda di prendere decisioni informate sulla gestione del rischio.

Il *risk management*, o gestione del rischio, è invece lo step successivo a quello del *risk assesment* e si sostanzia in un processo attraverso il quale un'azienda sviluppa e attua strategie concrete per mitigare, trasferire, accettare o evitare i rischi identificati durante la valutazione del rischio. Ciò può comportare l'implementazione di politiche, procedure e controlli per ridurre l'incidenza e l'impatto dei rischi, nonché l'acquisto di assicurazioni o l'adozione di altre misure per trasferire il rischio a terzi.

Il *risk management* aziendale mira, dunque, a bilanciare gli obiettivi aziendali con la necessità di proteggere l'azienda dai potenziali rischi. Questo coinvolge la valutazione continua del panorama dei rischi, l'adattamento delle strategie di gestione del rischio in risposta ai cambiamenti nell'ambiente operativo e la creazione di una cultura aziendale che valorizzi la gestione del rischio come parte integrante della pianificazione e delle decisioni aziendali.

---

<sup>149</sup> GRANDI M., PERA G., "Commentario breve alle leggi sul lavoro", Cedam, Padova, 2009, Pag. 2782.



In sintesi, il *risk assessment* e il *risk management* aziendale sono processi fondamentali per identificare, valutare e gestire i rischi che possono influenzare il successo e la sostenibilità di un'azienda. Questi processi consentono all'azienda di prendere decisioni informate, riducendo al minimo le minacce e capitalizzando sulle opportunità nel contesto di un ambiente operativo dinamico e in continua evoluzione.

In particolare, le principali aree coinvolte nel *risk management* sono la gestione della salute e della sicurezza sul lavoro, delle finanze, dell'informatica, dei processi operativi e la conformità normativa. Si tratta, dunque, di un sistema finalizzato a delineare all'interno di un'organizzazione aziendale le modalità concernenti le responsabilità (chi), le procedure (che cosa), i processi (come e quando) e le risorse da destinare per attuare la politica definita dalla direzione aziendale nel rispetto delle normative vincolanti<sup>150</sup>.

Con riguardo alla sicurezza sul lavoro, particolare enfasi è data alle "*Linee guida per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro - SGSL*", elaborate da UNI, INAIL, ISPESL e dalle principali associazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro. Tale sistema di gestione trova la sua origine nel modello "*Accident Prevention Loop*" introdotto da Alan Diehl nel 1989. Questo modello ad anello sequenziale di prevenzione degli incidenti (APL) consente di individuare le responsabilità specifiche al fine di implementare interventi preventivi efficaci. L'applicazione pratica del modello ha dimostrato che la formazione, l'addestramento e la comunicazione sono fondamentali per ridurre gli errori e la possibilità di eventi gravi.

In conclusione, l'implementazione di un SGSL permette di esplorare la parte sommersa dell'iceberg, volendo utilizzare la famosa metafora associata al modello della piramide di H.W. Heinrich. Quest'ultimo, infatti, ha rilevato come la maggior parte degli eventi rimanga solitamente nascosta, così come la parte sommersa di un iceberg, lasciando emergere solo quelli più gravi<sup>151</sup>.

Parimenti, all'interno di determinate realtà aziendali si osserva talvolta l'omissione di alcuni rischi, i quali potrebbero emergere se solo si procedesse ad un'indagine più approfondita del quadro aziendale nel suo complesso. Di conseguenza, numerosi esperti

---

<sup>150</sup> [https://iris.unipa.it/bitstream/10447/61927/1/paper\\_SMS\\_SGSL.pdf](https://iris.unipa.it/bitstream/10447/61927/1/paper_SMS_SGSL.pdf), Pag.1.

<sup>151</sup> [https://iris.unipa.it/bitstream/10447/61927/1/paper\\_SMS\\_SGSL.pdf](https://iris.unipa.it/bitstream/10447/61927/1/paper_SMS_SGSL.pdf), Pag. 2 ss.

propongono l'adozione di un eccellente modello di gestione della sicurezza quale rimedio per perseguire tale finalità.<sup>152</sup>

Il processo di gestione del rischio si struttura attraverso diverse fasi che possono essere ricondotte al cd. “Ciclo di Deming” (*Plan, Do, Check, Act*<sup>153</sup>).

In primis, si delineano le fasi delle comunicazioni e delle consultazioni, le quali presuppongono il coinvolgimento dei principali *stakeholder* e il reperimento delle informazioni necessarie all'avvio delle attività di gestione dei rischi. Per garantire un'adeguata strategia di gestione del rischio, dunque, le aziende devono valutare attentamente i propri obiettivi strategici, comprendere il contesto operativo e creare fiducia attorno al processo stesso. Attraverso la comunicazione, poi, devono trasferite tutte le informazioni relative al processo di gestione del rischio agli attori coinvolti, aumentando così la loro partecipazione.

A tal proposito, risulta cruciale comprendere quali sono i principali *stakeholder* e i loro interessi al fine di orientare l'intera attività in modo efficace, anche perché un'individuazione errata degli stessi potrebbe compromettere l'allineamento degli obiettivi e rendere le azioni poco efficaci.

La seconda di queste fasi prevede l'analisi del contesto in cui si muove l'azienda: tanto il contesto esterno quanto quello interno: tramite l'analisi del primo dei due contesti, il quale comprende il mercato, la concorrenza, la normativa di settore, gli andamenti sociali ed ambientali, si possono comprendere le minacce e le opportunità che possono influenzare l'azienda e i suoi rischi; analizzare invece il contesto interno, caratterizzato da strutture organizzative, risorse umane, processi operativi, cultura aziendale, tecnologia e sistemi di gestioni (per l'appunto), aiuta ad identificare punti di forza e di debolezza dell'impresa, nonché il tipo e il quantitativo di risorse disponibili per affrontare i rischi.

In sostanza, quindi, analizzare questo duplice contesto permette all'azienda di avere una visione completa ed accurata del suo ambiente di business, facilitando l'identificazione e la valutazione dei rischi e contribuendo alla creazione di strategie di gestione del rischio molto più mirate ed efficienti.

---

<sup>152</sup> [https://iris.unipa.it/bitstream/10447/61927/1/paper\\_SMS\\_SGSL.pdf](https://iris.unipa.it/bitstream/10447/61927/1/paper_SMS_SGSL.pdf) in cui si specifica che in realtà, in molte realtà industriali gli incidenti minori, ben noti agli operatori, non vengono sempre divulgati per varie ragioni: sia perché non se ne comprende appieno l'importanza, sia perché si evita di affrontare possibili sanzioni, oppure perché la politica del top-management privilegia la produttività, il profitto e le ragioni economiche.

<sup>153</sup> PDCA: pianificare, attuare, valutare e migliorare/riesaminare il sistema.

A questa seconda fase di analisi segue, poi, l'identificazione dei rischi: trattasi di passaggio nel corso del processo in analisi in cui si procede all'individuazione dei potenziali rischi inerenti al contesto identificato nella fase precedente. A questa prima identificazione segue, poi, l'effettiva analisi e valutazione dei rischi, che, come vedremo in modo approfondito nel paragrafo successivo, rappresenta un momento cruciale del procedimento in cui vengono in evidenza le vulnerabilità dell'azienda, le minacce e le probabilità di concretizzazione dei rischi, con una stima del potenziale danno atteso.

Infine, l'ultima fase della gestione dei rischi è rappresentata dalla cd. mitigazione del rischio: trattasi di un processo in cui trova attuazione lo sviluppo di interventi volti a mitigare le vulnerabilità aziendali, per l'appunto, rinunciando a determinate operazioni che potrebbero provocare rischi particolarmente elevati e gravi. In concreto, l'azienda, se consapevole di un rischio significativo, può scegliere di eliminarlo completamente (evitando di proseguire o cessando un'attività); qualora l'eliminazione totale non fosse fattibile, si può optare per la sua riduzione, agendo direttamente sulle vulnerabilità e sulle probabilità di insorgenza del rischio. In alternativa, è possibile decidere di riallocare il rischio attraverso la cd. diversificazione delle attività aziendali<sup>154</sup>.

Alla luce di quanto sinora detto, si può sostenere che all'interno di un'azienda il rischio sarà adeguatamente gestito soltanto attraverso l'implementazione di misure preventive e protettive: la prevenzione è finalizzata a ridurre la probabilità di rischio mediante l'adozione di decisioni pratiche volte a rendere meno probabile che un determinato pericolo si traduca in danni; d'altra parte, i dispositivi, le procedure e le attrezzature di protezione sono progettati ed utilizzati per limitare o mitigare gli effetti del danno nel caso in cui si verifichi anticipatamente<sup>155</sup>.

In un sistema di gestione così delineato, il datore di lavoro detiene l'autorità decisionale e finanziaria: egli è responsabile dell'individuazione delle effettive esigenze aziendali, delle strategie e degli obiettivi che la propria impresa intende raggiungere, dell'allocazione delle risorse e dei mezzi necessari per garantire la sicurezza in azienda nel modo più efficiente possibile.

Successivamente, il dirigente attua le direttive impartite dal datore attraverso l'organizzazione dell'attività professionale, propria e dei lavoratori, vegliando in modo

---

<sup>154</sup> <https://www.riskmanagement360.it/risk-analysis/gestione-del-rischio-tutto-quello-che-bisogna-sapere/>.

<sup>155</sup> <https://www.ingenio-web.it/articoli/sicurezza-sul-lavoro-valutazione-e-gestione-del-rischio/>.

puntuale ed attento sull'applicazione pratica delle politiche concernenti la salute e la sicurezza viene condotta nella prassi.

In tema di gestione del rischio, poi, al preposto è generalmente affidato il compito di sovrintendere alle specifiche attività e garantire l'attuazione delle specifiche direttive che gli sono state imposte ed assegnate, controllandone la correttezza nella fase esecutiva da parte dei lavoratori; mentre, al medico competente spetta effettuare la sorveglianza sanitaria e contribuire alla valutazione dei rischi nel definito contesto aziendale.

## **2. La “valutazione dei rischi”: il documento di valutazione dei rischi e il loro trattamento.**

Una volta compreso il processo che viene condotto per il cd. *risk management*, è necessario un ulteriore approfondimento riguardante la principale delle attività in tema di sicurezza sul lavoro, ossia la fase della vera e propria valutazione dei rischi.

Tuttavia, prima di addentrarci nel tema cruciale del presente paragrafo e al fine di avere un quadro più completo sulla materia, è opportuno effettuare alcune considerazioni preliminari partendo dal sottolineare come, in conformità a quanto stabilito dall' art.3, c.1, del d.lgs. 81/2008, l'implementazione delle regole sulla salute e sicurezza ivi previste non si limita alla gestione dei rischi derivanti da singoli settori di attività, bensì si estende a "ogni forma di pericolo"<sup>156</sup>. Per tali motivi, dunque, appare imprescindibile approfondire la definizione di “pericolo” identificato dallo stesso decreto di cui sopra, all'interno dell'art.2, c.1, lett. r). Il pericolo viene ivi definito come una “*proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni*”<sup>157</sup>. Questa definizione risulta strettamente collegata a quella di "rischio", come delineata in precedenza: il legame tra i due concetti risiede nel fatto che la presenza di un potenziale rischio implica necessariamente la sussistenza di una correlata fonte di pericolo e di soggetti esposti a esso<sup>158</sup>.

La differenza sostanziale tra i due risiede nel fatto che il pericolo, rispetto al rischio, è una condizione binaria di “*on/off*”, “*presente/assente*”; pertanto, l'unico modo per debellarlo

---

<sup>156</sup> STROZZI A., “*Lineamenti di diritto della sicurezza sul lavoro*”, Le Monnier Università, 2023, Cap. III, Par. IV, Pag. 35.

<sup>157</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/>

<sup>158</sup> <https://www.frareg.com/it/sicurezza-sul-lavoro>

sarà procedere alla totale eliminazione dell'agente pericoloso<sup>159</sup> o, ove non sia possibile, sarà possibile mantenerlo ma solo dopo aver adottato tutte le misure tecniche e oggettive previste dalle normative e dalle pratiche migliori per ridurre l'impatto.

Nonostante ciò, potrebbero residuare elementi di carattere soggettivo (come l'età di chi utilizza l'agente pericoloso ovvero l'uso corretto dello stesso) che non renderebbero sufficienti le accortezze di cui sopra. Pertanto, in tali casi, sarà opportuno proseguire con una vera e propria analisi completa dei rischi, intesa come il processo attraverso il quale si determina come un determinato elemento possa causare un danno<sup>160</sup>. Inoltre, si potrà (e si dovrà) eseguire una stima dei rischi per assegnare un valore alla probabilità di accadimento e alla gravità del danno associato al rischio analizzato<sup>161</sup>.

Al termine di queste premesse, è possibile addentrarsi nel vivo del tema oggetto di analisi.

L'art. 2, c.1, lett. q), definisce la valutazione dei rischi come la *“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 ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza”*. Da tale definizione emerge quanto sia importante valutare i rischi e non limitarsi a riconoscere la loro semplice presenza.

La valutazione dei rischi costituisce, dunque, un momento fondamentale per qualsiasi azienda e deve essere strutturata in modo tale da consentire ai datori di lavoro di identificare tutte le misure necessarie per garantire la salute e la sicurezza dei dipendenti e degli altri lavoratori, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti. Ciò implica una selezione informata delle attrezzature di lavoro, delle sostanze chimiche o dei preparati utilizzati, nonché l'ottimizzazione dell'ambiente di lavoro. È inoltre importante verificare l'adeguatezza delle misure adottate, assegnare priorità ad eventuali e ulteriori misure ritenute necessarie in seguito alla valutazione, dimostrare agli organi competenti, ai lavoratori e ai loro rappresentanti di aver tenuto conto di tutti i fattori rilevanti per l'attività

---

<sup>159</sup> ROTELLA A., *“Sicurezza sul lavoro 2023”*, Wolters Kluwer, 2023, Cap. III, Sez. II, Pag. 101.

<sup>160</sup> ROTELLA A., *“Sicurezza sul lavoro 2023”*, Wolters Kluwer, 2023, Cap. III., Sez. II, Pag. 102.

<sup>161</sup> L'esame e la valutazione dei potenziali rischi e pericoli connessi all'ambiente lavorativo rivestono un ruolo cruciale nell'instaurare condizioni di lavoro sicure e salubri. L'analisi dei suddetti rischi mira, tra le altre cose, a riconoscere agenti, strumenti e contesti potenzialmente dannosi per la sicurezza e la salute dei lavoratori: questa procedura costituisce uno strumento volto all'individuazione di adeguate misure preventive e di protezione.

e di aver formulato un giudizio informato sui rischi e sulle misure necessarie per proteggere la salute e la sicurezza. Infine, bisogna assicurarsi che le misure preventive e i metodi di lavoro, derivanti da una valutazione dei rischi, migliorino in concreto il livello di protezione dei lavoratori.

Attraverso un'accurata valutazione dei rischi, è possibile determinare se la combinazione tra la probabilità di verificarsi di un evento specifico e la gravità del danno conseguente (ossia il valore del rischio) sia accettabile senza richiedere ulteriori interventi di mitigazione. In effetti, qualora si giungesse a considerare in maniera omogenea tutti i rischi, senza discernere tra quelli più gravi e quelli meno significativi, tra ciò che è più preoccupante e ciò che lo è meno, l'attuazione delle azioni necessarie per mitigarli comporterebbe un peso finanziario insostenibile, senza garantire necessariamente un beneficio tangibile.

A questo punto diventa importante evidenziare che, poiché il rischio è una costante presenza in termini di probabilità, nella realtà non può essere ridotto a zero e non sarà mai possibile affermare che il rischio sia del tutto nullo. Appurato ciò, si comprende quanto sia essenziale stabilire preventivamente una soglia di "rischio accettabile". Nell'ambito di una valutazione del rischio, è essenziale considerare per ciascun pericolo identificato sia la gravità del danno più probabile, sia quella massima prevedibile, anche se la probabilità di quest'ultima è bassa.

Per essere svolta nel miglior modo possibile, la valutazione dei rischi deve seguire una serie di fasi logiche che richiedono l'impiego di diversi strumenti. L'agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul lavoro individua in modo puntuale quali sono queste fasi informando che ancor prima di procedere alla fase iniziale, ve ne deve essere una preparatoria in cui costituire un gruppo di lavoro dedicato a delineare l'ambito di intervento della valutazione, le modalità di svolgimento e gli strumenti da utilizzare a tal fine. Solo successivamente si potrà dar luogo alla vera e propria valutazione.

Volendo sommariamente indicare i cinque step da seguire, possiamo dire che il procedimento di valutazione dei rischi inizia con l'individuazione dei pericoli e dei rischi definendo le modalità di esposizione che potrebbero generare danni ai lavoratori. Successivamente, nella seconda fase, si procede a valutare ed attribuire un ordine di priorità ai rischi con il fine di definire le urgenze e pianificare i tempi di intervento.

Sulla base degli elementi raccolti al termine di questi procedimenti, si passa alla fase successiva dedicata alla decisione delle azioni preventive, prediligendo misure di riduzione del rischio conformi alle tutele previste dall'art. 15 del d.lgs. 81/2008. Tale disposizione normativa propone un percorso logico basato su specifiche priorità da tenere in considerazione, quali, ad esempio, la possibilità di prevenire o eliminare i rischi alla radice ovvero, qualora la scelta precedente non fosse possibile, stabilire se sia possibile ridurli ad un livello tale da non mettere a rischio la salute e la sicurezza dei lavoratori<sup>162</sup>. La quarta fase, poi, implica l'attuazione di azioni concrete che, nella quinta ed ultima fase, saranno oggetto di controllo e riesame insieme ad eventuali e nuovi rischi emersi nel corso del tempo. Questo perchè la valutazione dei rischi non è un'operazione *una tantum* ma deve essere condotta periodicamente per garantire l'effettivo ed efficace funzionamento delle misure adottate nonché per identificare eventuali azioni necessarie per il futuro.

Sulla base della valutazione così effettuata, il datore di lavoro redige, entro 90 giorni dall'inizio dell'attività, il DVR. Esso costituisce un'innovazione normativa di rilevanza primaria nel contesto della tutela e della salute dei lavoratori e assume un ruolo centrale nell'organizzazione aziendale della prevenzione, fungendo da fulcro attorno al quale si articola tale struttura. Tale documento, in quanto strumento organizzativo, facilita la comprensione, la pianificazione e la razionalizzazione degli svariati aspetti che concorrono alla sostanziale riduzione e/o al controllo dei fattori di rischio presenti negli ambienti di lavoro. Tale operato avviene nel rispetto della legislazione nazionale vigente e delle norme di buona tecnica emanate da organismi accreditati<sup>163</sup>.

La redazione dello stesso è un obbligo che il datore di lavoro non può delegare, ma che egli effettua consultando il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza se nominato e in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione presente in azienda. Una volta redatto, esso viene conservato presso ciascuna unità produttiva cui si riferisce e sarà consultabile solo in azienda<sup>164</sup>.

In particolare, il Documento di Valutazione dei Rischi deve essere dotato di una data certa, oppure essa deve essere autenticata da un Ufficio pubblico o da un notaio.

---

<sup>162</sup> ROTELLA A., “*Sicurezza sul lavoro 2023*”, Wolters Kluwer, 2023, Cap. III, Sez. II, Pag. 105 ss.

<sup>163</sup> <https://servizi2.inps.it/>, Pag. 5.

<sup>164</sup> LAPPONI S., NATALUCCI G., NATALE G., CAVALLARO A., “*Il nuovo diritto del lavoro, guida pratica alle novità del Jobs Act*”, Giuffrè Editore, Milano, 2015, Cap. XIII, Pag. 259.

Successivamente, non è sufficiente limitarsi a descrivere le misure di prevenzione e protezione necessarie nel documento, bensì è obbligatorio indicare le misure effettivamente adottate e i dispositivi di protezione impiegati. In terzo luogo, è necessario individuare le procedure per l'implementazione delle misure da attuare, specificando anche i ruoli all'interno dell'organizzazione aziendale responsabili della loro attuazione e i soggetti incaricati, i quali devono possedere le competenze e i poteri necessari.

Infine, è richiesto di determinare le mansioni che possono esporre i lavoratori a rischi specifici che richiedono competenza professionale riconosciuta, esperienza specifica, formazione adeguata e addestramento appropriato. Tutto ciò comporta una revisione delle schede di valutazione dei rischi individuali al fine di includervi le misure già in atto e i dispositivi di protezione individuale già adottati, nonché l'indicazione delle procedure per l'attuazione di interventi migliorativi, insieme all'individuazione dei soggetti aziendali incaricati della loro attuazione.

Con l'obiettivo di dettagliare in maniera esplicita tutti i soggetti aziendali investiti di poteri e responsabilità in materia, il DVR deve, in ogni circostanza, includere un organigramma aziendale completo, il quale delinea chiaramente tutte le figure coinvolte nelle questioni attinenti alla sicurezza e alla salute nei luoghi di lavoro.

Pertanto, in conformità con le disposizioni normative vigenti, il presente documento è strutturato nei seguenti segmenti: una parte iniziale di introduzione che espone i contenuti del Documento, i criteri di valutazione dei rischi, la gestione del Documento e la normativa di riferimento; una sezione descrittiva relativa all'azienda, la quale comprende i dati identificativi dell'azienda; una parte valutativa che individua le aree omogenee di rischio e i correlati fattori di rischio, dettagliati nelle schede di rischio; e, infine, una sezione dedicata agli allegati che si riferiscono alla documentazione da considerarsi parte integrante del documento stesso e possono comprendere eventuali integrazioni delle valutazioni dei rischi specifici<sup>165</sup>.

Volendo proseguire con un'ulteriore specificazione, è possibile affermare che le imprese che occupano fino a 10 dipendenti hanno la possibilità di autocertificare l'avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi; d'altro canto, per le aziende con un numero di dipendenti da 11 a 50, è invece necessario procedere alla valutazione mediante le modalità ordinarie. Se, poi, l'azienda impieghi fino a 50 lavoratori e questi ultimi non sono

---

<sup>165</sup> <https://servizi2.inps.it/>, Pag. 6 ss.



sottoposti a particolari rischi, i datori di lavoro possono eseguire il processo di valutazione attraverso procedure standard emanate dalla Commissione Consultiva Permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro. Tuttavia, vi sono casi in cui queste procedure non possono essere utilizzate a prescindere dal numero dei dipendenti: ciò accade per le aziende esposte a rischi chimici, biologici, cancerogeni o derivanti dall'esposizione all'amianto, per le aziende in cui sono presenti sostanze pericolose con obbligo di notifica ex art. 2 del d.lgs. 334/1999, ovvero per tutte quelle centrali termoelettriche, nucleari in cui si ritrova il deposito per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi. Infine, non possono essere utilizzate procedure standardizzate nelle industrie estrattive e in strutture di ricovero e cura<sup>166</sup>.

In situazioni particolari, ovverosia qualora l'azienda abbia usufruito di attività di appalto, viene previsto un ulteriore obbligo imposto al datore di lavoro in tema di valutazione dei rischi. Nell'art.26, c.3, del d.lgs.81/2008 si impone al datore di redigere il Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenti (DUVRI). Trattasi di un documento che analizza e descrive come debba essere eseguita la corretta gestione della sicurezza e la corretta tutela della salute durante le attività di appalto<sup>167</sup>, indicante tutte le misure da adottare per eliminare o ridurre al minimo i rischi da interferenze lavorative. Si fa menzione delle interferenze lavorative nel momento in cui diversi operatori, appartenenti a entità aziendali distinte, prestano i propri servizi (sia contemporaneamente che in momenti differenti) all'interno dello stesso ambiente lavorativo. Si verifica, così, una situazione in cui molteplici realtà lavorative, caratterizzate da distinti soggetti giuridici e datori di lavoro, operano concomitantemente sul medesimo, potendo, gli esiti delle operazioni svolte dai primi, influenzare in qualche modo quelli dei secondi. È presumibile, pertanto, che ciascun prestatore d'opera implichi dei rischi inerenti al contesto lavorativo, intrinsecamente legati alla propria specifica attività, e che tali rischi, sommati a quelli potenzialmente derivanti da altri soggetti, possano generare sovrapposizioni, determinando un innalzamento del livello di rischio e una variazione nella tipologia dei pericoli presenti all'interno della medesima impresa<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> LAPPONI S., NATALUCCI G., NATALE G., CAVALLARO A., “*Il nuovo diritto del lavoro, guida pratica alle novità del Jobs Act*”, Giuffrè Editore, Milano, 2015, Cap. XIII, Pag. 259.

<sup>167</sup> Ex art.1655 c.c., l'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di una opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro.

<sup>168</sup> <https://www.anfos.it/sicurezza/rischi-interferenze>.

Nelle predette occasioni, dunque, incombe sul datore di lavoro committente l'obbligo di redigere il documento in analisi. In particolare, la stesura del DUVRI è richiesta nel caso in cui l'appalto venga svolto in un'azienda o singola unità produttiva, ovvero nell'ambito di un intero ciclo produttivo della medesima azienda sempre che il committente posseda la disponibilità giuridica dei siti in cui il predetto appalto verrà svolto; mentre, ai sensi dell'art.26, c.3-bis, d.lgs.81/2008, *“l'obbligo di cui al comma 3 non si applica ai servizi di natura intellettuale, alle mere forniture di materiali o attrezzature, ai lavori o servizi la cui durata non è superiore a cinque uomini-giorno, sempre che essi non comportino rischi derivanti dal rischio di incendio di livello elevato, ai sensi del decreto del Ministro dell'interno 10 marzo 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 64 alla Gazzetta Ufficiale n. 81 del 7 aprile 1998, o dallo svolgimento di attività in ambienti confinati, di cui al regolamento di cui al d.P.R. 14 settembre 2011, n. 177, o dalla presenza di agenti cancerogeni, mutageni o biologici, di amianto o di atmosfere esplosive o dalla presenza dei rischi particolari di cui all'allegato XI del presente decreto”*<sup>169</sup>.

Gli obiettivi principali del DUVRI sono sostanzialmente due: da un lato, promuovere la collaborazione nell'attuazione delle misure volte alla prevenzione e protezione dei rischi sul lavoro, nonché degli incidenti connessi all'attività lavorativa soggetta a contratto di appalto; dall'altro, si intende favorire il coordinamento delle azioni di protezione dai rischi a cui sono esposti i lavoratori, al fine di eliminare i pericoli derivanti dalle interferenze tra i lavoratori delle diverse imprese coinvolte

Il quadro normativo relativo al DUVRI prevede che la Commissione Consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro sviluppi procedure standardizzate per la sua redazione. Tuttavia, tale previsione non è stato ancora prodotto un "modello" di DUVRI cui rifarsi per redigerlo; di conseguenza, la responsabilità di redigere il documento è affidata interamente al datore di lavoro committente.

Nel contesto della sicurezza nei lavori in appalto, il DUVRI deve chiaramente delineare le diverse fasi lavorative e le imprese coinvolte, comprese le tempistiche attraverso, ad esempio, un cronoprogramma. È inoltre essenziale individuare e valutare i rischi presenti negli ambienti lavorativi, spesso non noti alle imprese in appalto e potenziali cause di infortuni. Il documento deve altresì analizzare i rischi derivanti dalle attività specifiche svolte da ciascun appaltatore e proporre misure di sicurezza adeguate a mitigare o

---

<sup>169</sup> [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

eliminare tali rischi. Queste misure possono includere la separazione temporale o spaziale delle attività e l'adozione di dispositivi di protezione individuale o collettiva.

Il documento unico di valutazione dei rischi interferenti (DUVRI) deve essere integrato con il documento di valutazione dei rischi (DVR) per considerare in modo completo i rischi che possono interferire con il lavoro dei lavoratori del datore di lavoro committente. Deve essere un documento autonomo e completo sulla sicurezza, allegato al contratto di appalto e contenente tutte le informazioni necessarie senza dover fare riferimento ad altri documenti. Inoltre, deve essere unico per tutti gli appalti che comportano rischi interferenti e deve essere redatto attraverso una metodologia di analisi e valutazione flessibile adatta a diverse tipologie di appalti, dal mantenimento ordinario fino alla realizzazione di opere complesse. È consigliabile che il DUVRI includa anche i costi per la sicurezza, calcolati in base alle misure di prevenzione e protezione identificate per eliminare le interferenze.

Come accennato all'inizio del presente paragrafo, è fondamentale comprendere che i rischi non possono essere considerati tutti uguali, poiché variano in base alla loro natura e agli elementi coinvolti, di conseguenza è possibile identificare diverse classificazioni. Tra queste, una classificazione comune include i rischi per la salute, i rischi per la sicurezza e i rischi trasversali.

I rischi per la salute sono quelli dai quali può potenzialmente derivare un'alterazione dell'equilibrio biologico dei lavoratori esposti ad essi. Tra essi si è soliti ricomprendere i fattori fisici (rumore, vibrazione, radiazioni, temperatura, illuminazione, agenti atmosferici come, ad esempio, esposizione a condizioni meteorologiche estreme), chimici (esposizione a sostanze tossiche, manipolazione di sostanze pericolose, inalazione di vapori nocivi) e biologici (contatto con agenti biologici quali batteri, virus, funghi, esposizione a rifiuti biologici).

Con riguardo, invece, ai rischi per la sicurezza si tratta di situazioni di natura infortunistica che possono provocare incidenti per i lavoratori ovvero lesioni fisico-traumatiche a seguito dell'utilizzo di strumenti, oggetti, sostanze o a causa di una errata impostazione delle strutture aziendali. Si tratta, per esempio, di possibili conseguenze dovute a fattori meccanici (utilizzo di macchinari e attrezzature pericolose, possibilità di infortuni durante la manutenzione di apparecchiature) o elettrici (esposizione a correnti elettriche, uso improprio di apparecchiature elettriche).

Infine, esiste un'ultima categoria composta dai cd. rischi trasversali, per tali intendendosi quelli derivanti da specifiche dinamiche aziendali, da rapporti controproducenti sul luogo di lavoro con altri colleghi o altre figure presenti nell'organigramma aziendale, nonché da specifiche mansioni svolte all'interno del contesto professionale. Questi rischi comprendono i cd. rischi psicosociali (mobbing e discriminazione, problemi di equilibrio tra vita professionale e personale, insicurezza sul lavoro), i rischi organizzativi (stress lavoro-correlato, carichi di lavoro eccessivi o inadeguati, problemi di comunicazione e gestione) e i rischi ergonomici (movimenti ripetitivi, sollevamento pesi, postura scorretta, design inadeguato degli spazi di lavoro).

Ogni volta che si verificano modifiche nel processo produttivo e nell'organizzazione aziendale, il datore di lavoro è tenuto ad effettuare una nuova valutazione dei rischi e a redigere correlato documento. Nel caso in cui l'azienda occupi più di 15 dipendenti, il riesame del documento deve avvenire nel corso di una riunione periodica, da indire almeno una volta all'anno; a tale riunione partecipano il datore di lavoro, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, il medico competente e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza aziendale. I partecipanti esaminano non solo gli eventi che hanno originato la valutazione dei rischi, ma anche l'andamento degli infortuni sul lavoro, delle malattie professionali e della sorveglianza sanitaria in azienda; inoltre, viene dato rilievo ai programmi di formazione e informazione dei lavoratori, nonché alla valutazione dell'idoneità dei mezzi di protezione individuale forniti a tutti i dipendenti. Un'ulteriore finalità della riunione periodica è anche quella di dettare precisi codici di comportamento e procedure per la tutela della salute della sicurezza nel luogo di lavoro<sup>170</sup>.

Ogni volta che si verificano modifiche nel processo produttivo e nell'organizzazione aziendale, il datore di lavoro è tenuto a effettuare una nuova valutazione dei rischi e a redigere un documento correlato. Nel caso in cui l'azienda occupi più di 15 dipendenti, il riesame del documento deve avvenire durante una riunione periodica, da convocare almeno una volta all'anno. A tale riunione partecipano il datore di lavoro, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, il medico competente e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza aziendale. Durante questa riunione, i partecipanti esaminano non solo gli eventi che hanno originato la valutazione dei rischi, ma anche l'andamento

---

<sup>170</sup> LAPPONI S., NATALUCCI G., NATALE G., CAVALLARO A., "Il nuovo diritto del lavoro, guida pratica alle novità del Jobs Act", Giuffrè Editore, Milano, 2015, Cap. XIII, Pag. 259- 260.

degli infortuni sul lavoro, delle malattie professionali e della sorveglianza sanitaria in azienda. Inoltre, viene data rilevanza ai programmi di formazione e informazione dei lavoratori, nonché alla valutazione dell'idoneità dei mezzi di protezione individuale forniti ai dipendenti. Un'altra finalità della riunione periodica è quella di stabilire precisi codici di comportamento e procedure per la tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro.

In conclusione, la valutazione dei rischi sul lavoro riveste un'importanza fondamentale per adottare misure di prevenzione e protezione, al fine di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori nel rispetto della normativa vigente.

### **3. Il controllo sull'applicazione delle misure preventive: l'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori**

*“I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica”*<sup>171</sup>. È questo quello che si legge quando ci si approccia al contenuto dell'art.9 dello Statuto dei lavoratori che, già dal dato testuale, mostra la sua importanza in tema di sicurezza nei luoghi di lavoro. Difatti, la norma appare del tutto innovativa riguardo la nuova visione di controllo proposta: ci si allontana dalla concezione precedentemente diffusa nel sentire comune secondo la quale il solo imprenditore, soggetto proprietario dell'impresa/azienda, potesse dedicarsi al controllo della tutela della salute e degli infortuni, e ci si avvicina ad una nuova visione che vede anche il lavoratore parte fondamentale dell'azienda in grado di assumere compiti relativi alla salvaguardia della propria persona. Lavoratore che, per la prima volta grazie all'introduzione del presente articolo, non vengono più considerati come singoli bensì come collettività che può partecipare attivamente all'assetto di prevenzione, protezione e tutela della propria salute e della propria sicurezza. Con la previsione dell'art. 9, infatti, per tramite delle rappresentanze sindacali presenti in azienda a garanzia dei lavoratori, essi sono in grado sia di controllare che le norme in materia di infortuni, salute e sicurezza

---

<sup>171</sup> <https://www.brocardi.it/statuto-lavoratori/titolo-i/art9>.

siano correttamente applicate, sia di incentivare il datore a adottare e promuovere nuove misure in linea con la miglior tutela della loro integrità fisica<sup>172</sup>.

Grazie alle numerose fonti sul tema, possiamo senza dubbio affermare che l'art.9 dello Statuto dei lavoratori ha ricevuto notevole attenzione nel corso del tempo e questo proprio perché, come accennato anche sopra, ha arricchito l'aspetto individuale dell'obbligo di sicurezza con una componente collettiva che lo ha notevolmente rafforzato<sup>173</sup>; ciò operando su due fronti principali: innanzitutto, la norma in analisi ha promosso controlli e modifiche che hanno potuto estendersi oltre la tradizionale sfera della sicurezza sul lavoro, includendo anche questioni di nocività correlate alla specifica organizzazione del lavoro. Ciò ha consentito agli strumenti tradizionali di negoziazione di essere affiancati da spazi giuridicamente rilevanti di contro-potere dei lavoratori, capaci di limitare esternamente il potere organizzativo del datore di lavoro. In secondo luogo, ha facilitato il riconoscimento del diritto ad un ambiente di lavoro sicuro, principio già presente nell'art. 2087 c.c., estendendolo però non solo al singolo individuo, ma a tutti coloro che vivono e lavorano all'interno di un dato contesto ambientale<sup>174 175</sup>.

La stessa Cassazione Civile, con sent.4874/1982<sup>176</sup> ha specificato che l'art.9 rappresenta una norma precettiva in grado di garantire il diritto collettivo dei lavoratori, intesi come comunità aziendale, di esercitare il controllo sull'adempimento da parte del datore delle norme in tema di salute e sicurezza in azienda. Questo diritto può essere esercitato senza il preventivo consenso del datore di lavoro e indipendentemente da accordi tra le parti o, in mancanza di tali accordi, da decisioni giudiziarie riguardo al contenuto e alle modalità di tale controllo.

---

<sup>172</sup> FABOZZI R., “Considerazioni generali sulla tutela della salute”, in STROZZI A., “Safety Management, Sicurezza sul lavoro e gestione del rischio”, LUISS University Press, Roma, 2021, Cap.4, Pag.90.

<sup>173</sup> BALANDI G.G., “Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro: l'art.9 dello Statuto” in “Lavoro e diritto”, 1990, p. 222 ss. e LAI M., “I soggetti collettivi (Rappresentanti per la sicurezza; Organismi paritetici): costituzione, prerogative, attività”, in G. NATULLO, “Salute e sicurezza sul lavoro”, Utet, Torino, 2015, p. 799.

<sup>174</sup>PASCUCCI P., “Salute e sicurezza: dalle rappresentanze dell'art. 9 ai rappresentanti del d.lgs. n. 81/08, in “Diritti lavori mercati”, 2010, n. 3, p. 665.

<sup>175</sup> MENGHINI L., “Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova “soggettività operaia?””, 2021.

<sup>176</sup> Cassazione Civile, Sez. Lav., sentenza n. 4874 del 13 settembre 1982, in cui la Corte ha confermato una sentenza dei giudici di merito che avevano negato che l'articolo 27 del contratto collettivo nazionale del 1° maggio 1976, relativo all'industria metalmeccanica privata, potesse condizionare il suddetto diritto di controllo. Questo articolo riguardava l'impegno delle parti a concordare un elenco di enti specializzati, tra i quali scegliere chi affidare il controllo.

Questa disposizione non viola le norme costituzionali che proteggono i diritti dell'imprenditore. Infatti, l'imprenditore conserva il potere di opporsi a forme di esercizio illegittime di questo diritto, che potrebbero compromettere i suoi diritti organizzativi, la riservatezza dei processi industriali, la privacy, e così via. Tuttavia, è importante sottolineare che questo diritto di controllo è riconosciuto per finalità di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Soprattutto in una fase iniziale, ci si è interrogati a lungo su quali fossero, nella prassi, le rappresentanze dei lavoratori in grado di assumere tale compito. Sul punto l'art. 9 è stato ampiamente interpretato nel senso che le organizzazioni rappresentative dei lavoratori, cui ci si riferisce, potessero derivare non solo dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, bensì da qualsiasi entità alla quale i lavoratori deleghino liberamente il mandato (sindacati, RSA, alcune di esse, Commissioni interne, Consigli di fabbrica, delegati di gruppo omogeneo, esperti, e in ogni caso con la possibilità, per queste entità, di avvalersi di medici, chimici, ingegneri, eccetera). Riguardo alla salute e sicurezza, lo Statuto, infatti, riconosce ai lavoratori il diritto di istituire forme di rappresentanza che possono anche non avere alcun legame con i sindacati ufficiali o con qualsiasi altra forma associativa, ma piuttosto essere l'espressione spontanea della loro volontà. In altre parole, è certamente possibile che le rappresentanze siano costituite e agiscano all'interno delle iniziative e delle strategie dei sindacati tradizionali, ma non si esclude che esse possano essere costituite e possano operare al di fuori di tale contesto.<sup>177</sup> Ad avvalorare questa tesi, è intervenuta la Cassazione Civile con sentenza 6339/1980, in cui ha affermato che certamente il legislatore emanando l'art.9 ha inteso che "il menzionato diritto possa essere esercitato attraverso rappresentanze derivate dall'interno delle stesse comunità di lavoro e di rischio coinvolte, tuttavia, ciò non esclude la possibilità per l'organo rappresentativo dei gruppi dei lavoratori interessati di richiedere l'assistenza di tecnici e esperti di varie discipline

---

<sup>177</sup>SALA CHIRI M., "Sulla problematica della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori dopo l'art. 9 dello Statuto", in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1973, Cap. II, p. 748.

Per ZOLI C. ("Sicurezza del lavoro", p. 616) "Il modello partecipativo ipotizzato dal legislatore era soltanto eventualmente, e non certo preferibilmente, sindacale, con evidente concessione a una logica, del tutto estranea all'esperienza italiana, quale quella del doppio canale di rappresentanza", limitata al tema della sicurezza. Ritengo che il legislatore non esprimesse una preferenza per il doppio canale di rappresentanza, ma lo ammettesse insieme con il canale unico".

esterni alle comunità di lavoro. Questo è consentito, a condizione che sia previsto dagli accordi interni tra i lavoratori e la rappresentanza”<sup>178</sup>.

Un'area problematica persistente riguardante l'art. 9 dello Statuto riguarda, però, la facoltà delle rappresentanze dei lavoratori di esercitare unilateralmente il diritto di controllo sulle condizioni di salute e sicurezza, specialmente quando sono previste commissioni paritetiche dalla contrattazione collettiva o accordi che affidano tali controlli a enti pubblici esterni. In merito a ciò, il Pretore di Legnano si era espresso in modo affermativo, sostenendo che l'accordo aziendale invocato dal datore di lavoro non poteva derogare a una norma di legge d'ordine pubblico<sup>179</sup>. Tuttavia, il decreto del Pretore era stato successivamente revocato dal Tribunale di Milano, il quale riteneva che i poteri conferiti ai lavoratori e alle loro rappresentanze dall'art. 9 potessero essere regolati tramite negoziazione, permettendo alle parti di concordare e affidare a un ente pubblico qualificato l'incarico di condurre indagini<sup>180</sup>. Questa scelta riguardava l'esercizio concreto dei poteri e, quindi, non costituiva una rinuncia agli stessi.

Anche sulla questione della validità di tali accordi la dottrina è divisa, talvolta considerandoli invalidi in virtù dell'inderogabilità dei diritti attribuiti dall'art. 9 per fini sovra-individuali<sup>181</sup>, altre volte escludendo l'antisindacalità del rifiuto datoriale di riconoscere i diritti delle rappresentanze in caso di accordi stipulati da esse.

Fermo restando il diritto dei singoli di richiedere l'adempimento dell'obbligo di sicurezza, tuttavia, si ritiene che la seconda interpretazione sia preferibile. L'inderogabilità della norma implica che le rappresentanze non possono disporre unilateralmente del diritto alla salute dei lavoratori e che gli stessi possono sempre richiedere il rispetto dell'obbligo di sicurezza. Se le rappresentanze hanno regolamentato il diritto di controllo in determinati modi, esse non possono lamentarsi dell'antisindacalità dei rifiuti datoriali nei loro

---

<sup>178</sup> Cassazione Civile, Sez. Lav., sentenza n. 6339 del 5 dicembre 1980.

<sup>179</sup> Pret. Legnano, 2 marzo 1971, cit., che si riferisce ad “un accordo stipulato tra le rappresentanze sindacali provinciali Fiom-Cisl-Uilm e l'Associazione industriale lombarda il 21 dicembre 1970 a Milano, con cui si era stabilito che in materia di ambienti di lavoro l'azienda, per i reparti che sarebbero stati in seguito concordati in sede aziendale avrebbe conferito un incarico d'indagine a un Ente pubblico terzo di comune gradimento e avrebbe comunicato alla commissione interna i risultati da sottoporre successivamente ad un esame compiuto tra Direzione e commissione interna”

<sup>180</sup> Trib. Milano, 24 gennaio 1972, cit., che descrive l'accordo diversamente, e cioè come stipulato dalla stessa azienda con i sindacati provinciali di categoria, la commissione interna e le rappresentanze sindacali aziendali ed approvato dall'assemblea generale dei lavoratori.

<sup>181</sup> BIANCHI D'URSO F., “*Profili giuridici della sicurezza*”, Jovene, 1980, pp. 246 ss. e la dottrina ivi citata; MONTUSCHI L., “*Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*”, Franco Angeli, Milano, 1989, p. 147.



confronti, ai quali i lavoratori possono reagire revocando il mandato alla rappresentanza, creando una nuova rappresentanza, facendola esercitare i loro diritti unilateralmente, e così via.

A partire dalla metà degli anni '70, gli interventi dei giudici di merito sono progressivamente diminuiti fino a cessare quasi del tutto. Solo nel 1980, quando l'urgenza nel risolvere la questione era ormai attenuata, la Corte di cassazione, in contrasto con il diffuso orientamento dottrinale, ha stabilito che la rappresentanza prevista dall'art. 9 potesse includere soltanto i dipendenti dell'azienda presso cui veniva istituita, sebbene limitasse notevolmente l'effettiva portata della sua decisione ammettendo che la rappresentanza stessa potesse avvalersi di soggetti terzi con competenze specifiche, sia pubblici che privati<sup>182</sup>. Due anni più tardi, la Corte ha ribadito che la norma rafforzava il diritto individuale di ciascun lavoratore di svolgere la propria attività nelle condizioni stabilite dall'art. 2087 del codice civile, affiancandolo al diritto collettivo dei lavoratori come comunità aziendale, di vigilare sull'adempimento dell'obbligo di sicurezza<sup>183 184</sup>.

In conclusione, occorre ricordare che l'art. 9, pur mantenendo una posizione centrale nel sistema protettivo, è da leggersi in combinato disposto con disposizioni altrettanto importanti in materia, quale il d.lgs. 81/2008, ove si evince il passaggio da diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, ad obbligo vero e proprio in capo al datore di lavoro di far sì che i lavoratori possano verificare l'applicazione delle predette misure anche tramite la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, come si può verificare nel disposto dell'art. 18, c.1, lett. n), del Testo Unico<sup>185</sup>.

Proprio perché occorre tenere in considerazione altre norme per comprendere appieno la portata dell'art.9, sono sorti dubbi in merito al rapporto intercorrente tra esso e l'art.2087 c.c. In particolare, accanto al profilo individuale delineato dall'art. 2087 c.c., si è sviluppato quello dell'art. 9 della legge 300/1970, anche alla luce dell'idea che vi fosse la necessità di dar luogo ad una “fabbrica a misura d'uomo”<sup>186</sup>, ossia un modello di fabbrica

---

<sup>182</sup>Cass. Civ. Sez. Lavoro, 5 dicembre 1980, n. 6339, in “Il Foro italiano”, 1981, I, c. 2995.

<sup>183</sup>Cass. civ. sez. lavoro, 13 settembre 1982, n. 4874, in “Giustizia civile”, 1983, I, p. 182.

<sup>184</sup> L. MENGHINI, “Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova “soggettività operaia?””, 2021.

<sup>185</sup> R. FABOZZI, “Considerazioni generali sulla tutela della salute”, in STROZZI A., “Safety Management, Sicurezza sul lavoro e gestione del rischio”, LUISS University Press, Roma, 2021, Cap.4, Pag.91.

<sup>186</sup> MONTUSCHI L., “Commento all'art. 32, primo comma” in G. BRANCA, “Commentario della Costituzione”, Zanichelli, Bologna – Roma, 1982, Pag. 150.

concepita in base alle esigenze umane. Questo secondo profilo è principalmente centrato sull'interesse collettivo per un ambiente lavorativo salubre<sup>187</sup>, sebbene la nozione presenti delle sfide riguardo alla natura di tale diritto. Questo interesse è comune a una pluralità di soggetti che operano nello stesso ambiente e affrontano potenzialmente rischi simili, delineando una prospettiva in cui il benessere di ciascun lavoratore è strettamente legato al benessere della collettività di appartenenza.

Considerando che il contenuto dell'art. 9 presenta tutt'ora, anche se integrato da disposizioni più recenti, un duplice profilo programmatico e precettivo<sup>188</sup>, il potere di controllo ivi previsto è apparso inizialmente più incisivo rispetto alla previsione dell'art. 2087 c.c.

Attraverso questa disposizione, è stato riconosciuto il carattere unificante di una comune condizione lavorativa, che ha creato un nuovo soggetto collettivo autonomo, dotato di poteri nel perseguire gli interessi della collettività e ha attribuito importanza all'autotutela come azione diretta dell'interessato.

Si è trattato quindi di un potenziamento della tutela del lavoratore già garantita individualmente dalla normativa codicistica, un potenziamento che si inserisce sistematicamente all'interno di una legge ordinaria, lo Statuto dei Lavoratori, caratterizzata da un forte impatto politico e sindacale.

Il rapporto tra l'articolo 9 della legge 300/1970 e l'articolo 2087 del Codice Civile, identificando due percorsi logicamente distinti, uno individuale e l'altro collettivo, ha consentito di allontanare, almeno simbolicamente e non solo, la tutela della salute sul luogo di lavoro dalla mera contrattualità di natura civilistica, orientandola verso un ritorno ai principi costituzionali, promosso anche dallo Statuto dei lavoratori.

---

<sup>187</sup> BALDUCCI C., “*Tutela della salute e dell'integrità fisica, Commento all'art. 9*”, in GIUGNI G., “*Lo Statuto dei Lavoratori, Commentario*”, Milano, Giuffrè, 1979, p. 104.

<sup>188</sup> GIUGNI G., FRENI A., “*Lo Statuto dei lavoratori, Commento alla legge 20 maggio 1970 n. 300*”, Milano, Giuffrè, 1971, p. 43.

## Capitolo 3

### IL DIRITTO ALLA SALUTE

#### 1. Il diritto alla salute come diritto fondamentale costituzionalmente garantito

L'art.32 della Costituzione italiana rappresenta il cardine dell'intera disciplina nazionale in tema di diritto alla salute. Quest'ultimo, stabilendo che *“la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”*<sup>189</sup>, conferisce al bene “salute” la qualità di diritto soggettivo pienamente consolidato e, dove sia già diffusa, rafforza la convinzione secondo la quale la disposizione in esame non sia un mero principio generale bensì una norma con immediata efficacia ed operatività. L'articolo in questione è ricco di significati e sottende una varietà di situazioni giuridiche, ognuna caratterizzata da peculiarità proprie<sup>190</sup>.

La responsabilità per la tutela del diritto alla salute è assegnata alla "Repubblica" con ciò implicando necessariamente un'azione positiva da parte dei pubblici poteri in questo settore. Tale azione si inserisce in un più ampio disegno costituzionale volto alla promozione del benessere e dello sviluppo della persona umana, partendo dal principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, c. 2, della Costituzione, e si traduce nel riconoscimento dei singoli diritti sociali, tra cui il diritto alla tutela della salute.

In questo contesto, la collocazione stessa dell'articolo tra i "rapporti etico-sociali" sottolinea come la salute non sia considerata soltanto in termini biologici, ma anche come un valore etico e sociale<sup>191</sup>. A seguito di ciò, la dottrina concorda sul fatto che, in questi casi, la tutela sarà garantita non solo dallo Stato, ma dall'intero sistema costituzionale, inclusi quindi le regioni e le autonomie locali. Allo stesso modo, la giurisprudenza

---

<sup>189</sup> [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

<sup>190</sup> G. CORSO, *“I diritti sociali nella costituzione italiana”*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1981, p. 768 ss.; M. LUCIANI, *“Salute”*, Mucchi Editore, 2022, p. 5; N. AICARDI, *“La sanità”*, in S. CASSESE, *“Trattato di Diritto Amministrativo”*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, p. 626.

<sup>191</sup> Università degli studi "Roma Tre", Scuola dottorale in Scienze Politiche, Ciclo XXVIII, Sezione "Governano e Istituzioni", *“La tutela della salute nel contesto della crisi economica: il problema della sostenibilità finanziaria”*, Cap.1, Pag.33.

costituzionale ha chiarito, anche se talvolta implicitamente, l'importanza della distribuzione delle competenze in questa materia.

L'art. 32 Cost. considera la salute sia in quanto individuale che interesse collettivo, trattandosi di due dimensioni che, pur avendo differenti ambiti di applicazione e regolamentazione, trovano un fondamento comune.

Sotto il profilo del diritto individuale, la disposizione in esame deve essere interpretata in relazione ai diritti inviolabili dell'uomo sanciti dall'art. 2 della Costituzione, di cui rappresenta una specificazione<sup>192</sup>. La salute, intesa come benessere fisico e mentale, è un attributo intrinseco alla persona umana nella sua interezza corporea ed è, pertanto, riconosciuta come un vero e proprio diritto "fondamentale"<sup>193</sup>. Si tratta di un diritto prioritario e centrale, che funge quasi da presupposto per l'intero complesso di bisogni e aspettative dei singoli individui. In questo contesto, la norma costituzionale conferisce ai singoli il diritto soggettivo alla salute, un diritto completo e assoluto che implica una situazione giuridica attiva e un'aspettativa di tipo negativo: il diritto a non subire danni alla propria integrità fisica e mentale e la piena libertà di curare la propria salute. Tale diritto individuale è immediatamente esigibile in base alla Costituzione e può essere invocato sia contro terzi che contro le autorità pubbliche<sup>194</sup>.

A conferma di tale asserzione, la Corte di cassazione ha affermato a più riprese che il bene salute non costituisce un mero interesse legittimo ma un vero e proprio diritto soggettivo che il legislatore, in primis, deve garantire considerandolo come un diritto primario e assoluto, che non può in nessun modo essere subordinato, condizionato o influenzato da alcun rapporto giuridico per quanto riguarda il suo sorgere e i suoi mezzi di tutela. Inoltre, aggiunge la Corte, anche nell'ambito di un rapporto pubblicistico, nel quale tale diritto può essere oggetto di violazione, esso deve essere rigorosamente rispettato e garantito. Ciò implica che eventuali lesioni non saranno valutate dal giudice

---

<sup>192</sup> BARBERA A., "Articolo 2", in G. BRANCA, "Art. 1-12, Principi fondamentali. Commentario alla Costituzione", Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 66.

<sup>193</sup> C. MORTATI, "La tutela della salute nella costituzione italiana", in Riv. Infort., 1961, Cap. I, Pag. 1; N. AICARDI N., "La sanità", in CASSESE S., "Trattato di Diritto Amministrativo", Giuffrè Editore, Milano, p. 629.

<sup>194</sup> BALDASSARRE A., "Diritti sociali", Enciclopedia Giuridica Treccani, che rileva che «il bene protetto dalla norma costituzionale è [...] già proprio del beneficiario del relativo diritto, e non ha quindi bisogno dell'intervento del legislatore come unica condizione di tutela [...] La norma dell'art. 32 va ritenuta pertanto sicuramente applicabile: da essa nascono, in capo ai singoli, diritti soggettivi perfetti aventi ad oggetto il bene salute, direttamente azionabili dinanzi all'autorità giudiziaria». In questo senso Corte cost., sentenza n. 247/1974; Corte cost., sentenza n. 88/1979; Cass. civ., sez. III, 27 luglio 2000, n. 9389

amministrativo, al quale il legislatore non ha attribuito giurisdizione esclusiva in tema di diritto alla salute<sup>195</sup>.

Dal punto di vista pratico, quindi, il diritto alla salute gode di una protezione particolarmente elevata rispetto agli interventi pubblici che potrebbero limitarlo; è un diritto inviolabile o "non degradabile", poiché la Costituzione non ammette alcuna possibile limitazione da parte dell'interesse pubblico<sup>196</sup>.

Dal punto di vista della tutela della salute come interesse collettivo, invece, l'art. 32 recepisce e consolida la situazione normativa esistente sin dai tempi dell'Unificazione, elevando la protezione della salute dal livello legislativo a quello costituzionale. In tal senso, l'azione dei pubblici poteri è vincolata dall'essere finalizzata a salvaguardare la salute come fine di interesse pubblico. Questo aspetto si integra e si completa reciprocamente con il diritto dei singoli alle prestazioni sanitarie<sup>197</sup>.

Il diritto alla salute rappresenta, dunque, un diritto costituzionalmente garantito che sorge come diritto sociale e si fa portavoce di esigenze che in passato potevano sembrare apparentemente estranee a quelle proprie dello Stato liberale in cui la teoria e la pratica dei diritti fondamentali avevano trovato sviluppo. Proprio per questo, per lungo tempo è stata oggetto di controversie la natura da attribuire a tale diritto, ovverossia se riconoscerlo come mero diritto sociale o come diritto fondamentale<sup>198</sup>. Una risposta a questo interrogativo si ottiene affermando e riconoscendo una doppia accezione del diritto alla salute. Considerato dal punto di vista della sua origine storica, esso rappresenta un diritto sociale, cioè un diritto a prestazioni positive condizionato dalla disponibilità o meno di risorse economiche dello Stato in grado di tutelarlo attraverso la predisposizione di norme e strutture adeguate sia a prevenire che a curare determinate malattie. D'altra parte, osservato da un'ottica diversa, il diritto alla salute appare come un diritto fondamentale, per tale intendendo quella categoria di diritti della personalità che riguardano attributi della persona nella sue varie manifestazioni, inclusi i diritti di stato, i

---

<sup>195</sup> R. FABOZZI, "Considerazioni generali sulla tutela della salute", in A. STROZZI "Safety Management, Sicurezza sul lavoro e gestione del rischio", LUISS University Press, Roma, 2021, Cap.4, Pag.90.

<sup>196</sup> G. FARES, "Problemi attuali dell'ordinamento sanitario", Editoriale scientifica, Napoli, 2013, p. 4 ss. In questo senso, Cass. civ., S.U., sentenza 9 marzo 1979, n. 1463; Cass. civ., sentenza 20 novembre 1992, n. 12386; Cass. civ., 13 giugno 2006, n. 13659.

<sup>197</sup> Università degli studi "Roma Tre", Scuola dottorale in Scienze Politiche, Ciclo XXVIII, Sezione "Governare e Istituzioni", "La tutela della salute nel contesto della crisi economica: il problema della sostenibilità finanziaria", Cap.1, Pag. 23ss.

<sup>198</sup> B. GIOVANNI, "Persona e diritto alla salute", Wolters Kluwer CEDAM, Milano, 2018, Parte I, Par. I, Pag. 7

diritti relativi ai segni distintivi della persona, i diritti agli elementi costitutivi della persona e i diritti di libertà. Nello specifico caso del diritto alla salute, la libertà non costituisce l'oggetto primario del diritto ma consente al detentore del diritto la possibilità di scegliere il contenuto del medesimo e di pretendere che nessuno pregiudichi tale diritto attraverso le proprie condotte.

La concezione unitaria del diritto alla salute come diritto fondamentale ha guadagnato terreno negli ultimi decenni, rappresentando un'idea che già faceva parte delle intenzioni dei padri costituenti, ma che a causa delle diverse interpretazioni sulla sua natura ha incontrato difficoltà nel trovare stabilità soprattutto nel dibattito dottrinale.

L'idea della Costituente emerge non solo dal preciso linguaggio utilizzato nell'art. 32 della Costituzione, il quale stabilisce che "*la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*", ma anche dal fatto che la Carta Costituzionale include diversi articoli che, anche se in modo indiretto, richiamano, garantiscono e proteggono il diritto alla salute. Tra essi è possibile citare l'art. 35 in base al quale "*la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni*<sup>199</sup>", l'art.38, c.2, che stabilisce che "*i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*<sup>200</sup>", e, infine, l'art.41 che, dopo aver affermato e riconosciuto nel primo comma la libertà di iniziativa economica privata, prosegue limitando la stessa stabilendo che essa debba essere svolta in linea con l'utilità sociale e in modo da non arrecare, in nessun modo, danni alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. In questo articolo appare evidente l'intenzione del legislatore di porre su un livello sovraordinato il diritto alla salute rispetto al principio di libertà di iniziativa economica soprattutto in virtù del fatto che il primo riguarda direttamente la persona umana mentre il secondo è inerente al sistema economico che, seppur importante, deve necessariamente cedere dinanzi al diritto alla salute.

Strumento esecutivo degli artt. 32 e 41 della Costituzione, viene ritenuto l'art.2087 c.c. che, imponendo al datore di adottare tutte quelle misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori all'interno del contesto aziendale, svolge un ruolo cruciale nel garantire la tutela dell'integrità fisica e morale dei lavoratori

---

<sup>199</sup> <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-iii/articolo-35>

<sup>200</sup> <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-iii/articolo-38>

all'interno dell'ambiente aziendale. Esso sottolinea e rafforza così il principio secondo cui l'attività economica, richiamata negli articoli costituzionali menzionati, non può essere esercitata in modi contrari alle necessità di dignità e sicurezza umana, e quindi al diritto fondamentale alla salute<sup>201</sup>.

La definizione ultima di diritto alla salute come diritto fondamentale si può rinvenire nella sentenza n.88/1779 della Corte costituzionale, la quale ha espressamente evidenziato come il diritto in analisi “è tutelato dall’art.32 Cost. non solo come interesse della collettività, ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell’individuo, sicché si configura come un diritto primario ed assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati. Esso certamente è da ricomprendere tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione e non sembra dubbia la sussistenza dell’illecito, con conseguente obbligo della riparazione, in caso di violazione del diritto stesso”<sup>202</sup>. In questo modo, dunque, la giurisprudenza costituzionale ha finalmente riconosciuto l’importanza fondamentale del diritto alla salute e ha garantito la sua piena e diretta tutela. Limitare il concetto di salute esclusivamente all’integrità fisica risulta eccessivamente riduttivo e semplificativo<sup>203</sup>, poiché si rischia di sacrificare la complessità intrinseca del diritto stesso<sup>204205</sup>. È ormai consolidato che la salute debba essere considerata non solo in relazione allo stato psicofisico dell’individuo in un dato momento, ma anche nell’ambito del più ampio contesto ambientale in cui vive e lavora. In questo senso, l’ambiente viene

---

<sup>201</sup> R. FABOZZI, “Considerazioni generali sulla tutela della salute”, in A. STROZZI “Safety Management, Sicurezza sul lavoro e gestione del rischio”, LUISS University Press, Roma, 2021, Cap.4, Pag. 91.

<sup>202</sup> Corte cost. 26 luglio 1979, sentenza n. 88, nella quale la Corte era chiamata a decidere sulla questione di costituzionalità dell’art. 2043 c.c. in relazione agli artt. 3, 24 e 32 cost. sollevata in via incidentale dal Tribunale di Camerino che lamentava la non risarcibilità nell’alveo dell’art. 2043 c.c. del danno alla salute, autonomamente considerato rispetto alle conseguenze economiche del fatto lesivo e al danno morale puro. La questione è stata ritenuta non fondata in ragione della riconducibilità di tale danno all’interno del campo di applicazione dell’art. 2059 c.c. dettato in tema di danno non patrimoniale.

<sup>203</sup> M. LUCIANI, “Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro”, in “ADL”, 2010, Pag. 6.

<sup>204</sup> C. TRIPODINA, “Articolo 32”, in S. BARTOLE- R.BIN “Commentario breve alla Costituzione”, Padova, Cedam, 2008, p. 321: «La salute è diritto, oltre che fondamentale, sicuramente proteiforme, data la pluralità e l’eterogeneità delle situazioni soggettive in esso costituzionalmente garantite: la pretesa negativa dell’individuo a che i terzi si astengano da comportamenti pregiudizievoli per la sua integrità psicofisica. la pretesa positiva dell’individuo a che la Repubblica predisponga le strutture e i mezzi terapeutici necessari a garantire cure adeguate a tutti, e gratuite agli indigenti. la pretesa negativa dell’individuo a non essere costretto a ricevere trattamenti sanitari, se non quelli di carattere obbligatorio volti a tutelare la collettività. la pretesa collettiva a che l’individuo abbia cura della sua salute, al fine di non recare nocimento all’integrità psicofisica degli altri membri della collettività. Una pluralità di situazione soggettive specchio della complessità del bene giuridico da tutelare, che si riflette, a sua volta, nella multiformità degli strumenti di garanzia e di tutela».

<sup>205</sup> A. MEGARO, “La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionali e prospettive”, 2014, Pag. 5.

a rappresentare un elemento cruciale in grado di influenzare nel tempo la preservazione o la perdita del diritto tutelato dall'art. 32 della Costituzione<sup>206</sup>.

È indiscutibile che nell'opinione pubblica contemporanea la salute individuale e l'ambiente in cui si vive siano considerati così strettamente intrecciati da apparire quasi come un'unica entità inscindibile<sup>207</sup>. La definizione dell'interesse collettivo per la salute, derivante dall'art. 32 Cost., soprattutto quando si considera il contesto lavorativo e l'evoluzione legislativa iniziata con l'art. 9 della Legge 300/1970 relativa alla sicurezza partecipativa, potrebbe favorire così una sintesi armonica ed unificante delle molteplici situazioni individuali, convergendo verso il riconoscimento del fondamentale diritto alla salute<sup>208 209</sup>.

Sono diversi anni che il diritto civile e il diritto del lavoro, accomunati dall'attenzione verso la tutela dei valori etico-personali sanciti in Costituzione, appaiono sempre più vicini tra loro; in particolare, con riguardo alla salvaguardia dedicata all'integrità fisica e psichica del lavoratore, soggetto centrale di questo "dialogo" tra branche del diritto.

Se da un lato il diritto del lavoro guardando alla cd. "parte debole" del rapporto di lavoro, ossia il lavoratore, è stato da tempo considerato la parte del diritto privato più evoluta circa la tutela del diritto alla salute dello stesso, dall'altro, il diritto civile, tramite il ridimensionamento progressivo della concezione patrimoniale dei rapporti giuridici, ha accelerato questa convergenza verso la disciplina lavoristica<sup>210</sup>.

La collaborazione sempre più forte tra queste discipline nonché il proliferare di disposizioni di legge intervenute nel tempo, sono lo specchio di un'evoluzione, tanto della società quanto del sistema organizzativo e produttivo, che nel corso del tempo ha cambiato il concetto di "tutela della salute". Questo concetto, infatti, se in un primo momento era rimasto legato essenzialmente alla mera tutela dell'integrità fisica di lavoratori privati operanti in settori industriali, agricoli e edilizi, successivamente ha trovato spazio in un ambito di riferimento molto più ampio dove si dà rilievo anche ad

---

<sup>206</sup> A. MEGARO, *"La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionali e prospettive"*, 2014, Pag. 6.

<sup>207</sup> LUCIANI M., *"Diritto alla Salute"*, in Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. XXVII, 1991, Pag.6.

<sup>208</sup> B. PEZZINI, *"Il diritto alla salute: profili costituzionali"*, in *"Diritto e società"*, 1983, Vol. I, p. 90.

<sup>209</sup> A. MEGARO, *"La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionali e prospettive"*, 2014, Pag. 6.

<sup>210</sup> R. FABOZZI, *"Considerazioni generali sulla tutela della salute"*, in A. STROZZI *"Safety Management, Sicurezza sul lavoro e gestione del rischio"*, LUISS University Press, Roma, 2021, Cap.4, Pag. 83.



eventi e patologie legate alle nuove tecnologie ovvero a situazioni che possono produrre conseguenze negative per l'integrità psicologica dei lavoratori.

### **1.1 Libertà di iniziativa economica privata e diritto alla salute: Art.41 c.2 della Costituzione**

Come *ut supra* accennato, l'art.41, c.2, della Costituzione prevede un limite all'esercizio della libertà di iniziativa economica di cui al primo comma. Il principio costituzionale del diritto alla salute, dunque, deve inevitabilmente confrontarsi con il limite intrinseco costituito proprio dalla libertà di iniziativa economica, dinanzi alla quale non dovrà comunque cedere<sup>211</sup>.

Questa visione, però, è relativamente recente dal momento che per un lungo periodo storico si è creduto che il diritto alla salute potesse essere sacrificato quasi inevitabilmente qualora fossero insorte esigenze produttive. Questa convinzione, basata sulla presunta immutabilità dell'organizzazione del lavoro, ha portato a una significativa influenza della legislazione generale nell'ambito dell'art.38 Cost. Tale contesto era particolarmente favorevole allo sviluppo dell'ideologia secondo la quale gli incidenti sul lavoro erano visti come eventi fatali e il rischio di infortunio veniva legato principalmente al lavoratore, mentre l'impresa tendeva ad essere considerata irresponsabile secondo un approccio privatistico<sup>212</sup>.

Poiché l'iniziativa economica privata non può arrecare “*danni alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana*”<sup>213</sup>, il potenziale conflitto con il diritto assoluto alla salute sembra avere una soluzione chiara: si stabilisce un limite al diritto alla salute, fondato sostanzialmente sul presupposto logico della sua priorità. In base al secondo comma dell'art. 41 e all'interno del contesto dell'articolo 32, si evidenzia un “concorso di interessi generali” finalizzato allo svolgimento delle attività lavorative, con la possibilità di imporre obblighi al datore di lavoro per garantire la tutela del lavoratore. Tuttavia, questa protezione non è incentrata sugli interessi patrimoniali del lavoratore, ma piuttosto sulla

---

<sup>211</sup> A. MEGARO, “*La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionali e prospettive*”, 2014, Pag. 2.

<sup>212</sup> L. MONTUSCHI, “*Commento all'art. 32, primo comma*” in G. BRANCA, “*Commentario della Costituzione*”, Zanichelli, Bologna – Roma, 1982, p. 148.

<sup>213</sup> Art.41, c.2, Cost.

necessità che l'imprenditore fornisca ambienti, macchinari e sostanze che garantiscano il massimo della integrità fisica e morale dei dipendenti<sup>214</sup>.

Risulta, dunque, estremamente evidente che le esigenze produttive non possano costituire un limite al diritto alla salute, il che sarebbe paradossale. Al contrario, sembra possibile e ragionevole che il diritto alla salute possa limitare le esigenze produttive, al fine di garantirne un pieno dispiegamento<sup>215</sup>.

L'articolo in esame agisce come un principio fondamentale che delimita l'attività organizzativa conferita all'imprenditore, sia nella fase preparatoria che durante lo svolgimento effettivo dell'attività economica<sup>216</sup>.

Inoltre, il rapporto tra la sicurezza prevista dal secondo comma dell'art. 41 della Costituzione e il luogo di lavoro, sebbene concettualmente indiscutibile, solleva interrogativi riguardo ai soggetti che beneficiano delle disposizioni stesse: da un lato, vi è un'interpretazione che mira a proteggere l'intera popolazione in modo indiscriminato, anziché singoli gruppi o soggetti specifici; dall'altro lato, vi è un'interpretazione che identifica i beneficiari come soggetti socialmente svantaggiati e vulnerabili, ai quali è destinata la medesima tutela della sicurezza.

Una terza prospettiva ha, invece, sostenuto che gli interessi delineati nel secondo comma si riferiscano principalmente ai lavoratori dipendenti che operano all'interno dell'impresa. Il dibattito, dunque, sembra concentrarsi sostanzialmente sulla distinzione tra coloro che sono dentro e fuori dall'ambito della produzione<sup>217</sup>.

A tal proposito si è evidenziato come questa seconda parte dell'articolo sopra citato si rivolge tanto a chi si trova all'interno dell'impresa quanto a chi si trovi all'esterno di essa. Ciò consente indubbiamente un intervento più esteso da parte dei poteri pubblici che potranno così incidere sui rapporti esterni ed interni alle diverse unità produttive. Si viene a creare un insieme di due percorsi paralleli in cui il primo riguarda la popolazione nel

---

<sup>214</sup> A. SALERNO, *“La tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”*, Padova, Cedam, 1982, p. 183.

<sup>215</sup> C. ESPOSITO, *“I tre commi dell'art. 41 della Costituzione, in Giurisprudenza Costituzionale”*, 1962, p. 37.

<sup>216</sup> NANIA R., *“Riflessioni sulla costituzione economica in Italia: il lavoro come fondamento, come diritto, come dovere”*, in NANIA R. *“L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali”*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 327 e ss.

<sup>217</sup> Sulle tre teorie: A. MEGARO, *“La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionali e prospettive”*, 2014, Pag. 3 ss.

suo complesso, mentre il secondo si rifà ai rapporti prettamente attinenti all'organizzazione interna della produzione<sup>218</sup>.

In merito a questo argomento, la Corte Costituzionale fin dagli anni '50 sembra propendere per l'interpretazione più ampia proposta dalla prima delle tre tesi, preferendo non limitare l'applicazione del secondo comma solo ai lavoratori, ma piuttosto estendendolo all'intera popolazione.

## **1.2 Il diritto alla salute, come diritto sociale, e il suo finanziamento all'interno dello Stato italiano**

Nel corso del secolo passato, si è assistito a un profondo cambiamento nella struttura sociale delle nazioni industrializzate, con lo sviluppo del concetto di Welfare State. Questo modello si è caratterizzato per la sua forte impronta nell'attuazione di politiche volte alla protezione sociale attraverso diverse aree di spesa pubblica, quali la previdenza, l'assistenza sanitaria, i supporti sociali, l'istruzione, tra le altre. Tali politiche hanno costituito il fulcro dei sistemi politici dei paesi avanzati, definendo il rapporto tra lo Stato e i cittadini e delineando un quadro di garanzie sociali<sup>219</sup>.

Al fine di comprendere appieno l'evoluzione di questa struttura, è necessario analizzare non solo l'affermazione dei diritti sociali nella Costituzione, ma anche gli strumenti e le modalità attraverso cui tali diritti sono stati resi effettivi nella società.

I diritti sociali, infatti, non possono essere separati dalla loro attuazione concreta, poiché la loro natura è strettamente legata alla loro realizzazione pratica. A tal riguardo, infatti, va notato che i diritti sociali, o almeno alcuni tra essi, dipendono dall'intervento attivo dello Stato per diventare giuridicamente esigibili, e ciò significa che essi sono realmente attivabili solo quando sono presenti le condizioni per fruirne<sup>220</sup>.

Di conseguenza, il legislatore ha il compito di attuare tali diritti, il che rende l'entità della spesa statale imprevedibile e difficile da controllare, data la varietà delle prestazioni da erogare e dei livelli di attivazione dei diritti da parte dei singoli.

---

<sup>218</sup> A. PACE, *“Problemativa delle libertà costituzionali, Lezioni, Parte Speciale”*, Cedam, 1992, Pag.483.

<sup>219</sup> BALDASSARRE A., *“Diritti sociali”*, in Enciclopedia Giuridica Treccani, 1989, Pag.28ss, il quale si fa portavoce dell'orientamento dottrinale secondo cui i diritti sociali sono da considerare "diritti condizionati", il cui esercizio dipende dall'esistenza di un presupposto di fatto, come la presenza di un'organizzazione capace di erogare le prestazioni previste da tali diritti.

<sup>220</sup> ZILIO GRANDI G., BOLOGNA F., *“Diritti sociali”*, Università Ca' Foscari, Venezia, Par.3, Pag.6.

Per avere un quadro più completo della dinamica in questione, è importante considerare il ruolo della magistratura ordinaria, in particolare della Corte Costituzionale, nell'assicurare la tutela e l'effettività dei diritti sociali.

Particolarmente significativo è stato il coinvolgimento della Corte a partire dagli anni Ottanta, quando ha riconosciuto ai diritti sociali lo status di fondamentali e inviolabili, garantendo una protezione immediata anche a quelli condizionati all'intervento legislativo. In questo modo, la giurisprudenza della Corte ha giocato un ruolo cruciale nell'evoluzione del sistema sociale, interpretando le norme in modo flessibile per migliorare la protezione dei lavoratori e delle fasce vulnerabili della società.

Sentenze come la n. 455 del 1990 e la n. 356 del 1992 hanno delineato distinzioni importanti tra diritti sociali incondizionati e condizionati, stabilendo criteri per il loro bilanciamento rispetto alle risorse disponibili. In particolare, la prima propone ed afferma la distinzione sopracitata, mentre la seconda valutando il diritto alla salute come un diritto "finanziariamente condizionato", sottolinea che, data la limitatezza delle risorse, non è sostenibile un impiego illimitato di tali risorse basato esclusivamente sui bisogni. Al contrario, è essenziale che la spesa sia proporzionata alle effettive disponibilità finanziarie. Questa prospettiva riconosce la necessità di una gestione responsabile delle risorse pubbliche, considerando sia le esigenze sociali sia le capacità economiche dello Stato.

Negli ultimi anni, essendosi accentuata l'esigenza di riequilibrare il bilancio dello Stato sotto l'aspetto della tutela dei diritti sociali come quello alla salute, la Corte Costituzionale ha assunto un ruolo centrale in questo contesto, sia sviluppando nuovi strumenti decisionali che consentono al legislatore di mitigare le conseguenze finanziarie delle sue decisioni, sia elaborando importanti linee guida giurisprudenziali che valorizzano la gestione ragionevole ed equilibrata delle risorse pubbliche, garantendo così alle generazioni future il pieno godimento dei diritti costituzionalmente garantiti<sup>221</sup>.

---

<sup>221</sup> Allargano lo sguardo ad altre situazioni differenti, ma che ci aiutano a comprendere il tema in analisi, è possibile accennare la disposizione dell'art. 1 della L.149/2001, relativa alla riforma dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Questa legge ha introdotto un obbligo per lo Stato e gli enti locali di fornire misure di sostegno economico alle famiglie indigenti, sulla base del principio che le condizioni di povertà non devono costituire un ostacolo al diritto del minore di crescere all'interno della propria famiglia. Tuttavia, è previsto che tali contributi siano erogati "*nei limiti delle risorse finanziarie disponibili*", evidenziando, anche in questo caso, come sia sussistente la necessità di bilanciare il diritto all'assistenza alle famiglie con le risorse finanziarie a disposizione.

Tra i principi emersi, va menzionato innanzitutto il principio della "gradualità" nell'attuazione dei diritti sociali: ciò significa che tali diritti devono essere realizzati tenendo conto del bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, e considerando le limitazioni oggettive imposte dalle risorse finanziarie e organizzative disponibili.

Inoltre, la Corte si è trovata spesso, soprattutto negli ultimi decenni, ad affrontare la sfida di armonizzare le politiche sociali con le risorse economiche disponibili. Cosa fondamentale, è che ha sottolineato che il costo dei diritti sociali non deve comprometterne la loro struttura o la loro operatività<sup>222</sup>.

Tuttavia, ha anche riconosciuto la necessità di recepire le mutevoli esigenze sociali, sviluppando nuovi diritti e garantendo loro una tutela costituzionale. Questo meccanismo di tutela, però, ha portato a un aumento considerevole della spesa sociale, mettendo a rischio la sostenibilità dei diritti sociali di fronte alle risorse limitate.

Così, a partire dagli anni Settanta, questa tendenza, unita a una serie di fattori come il declino del ruolo dello Stato nell'economia e nella regolamentazione sociale, ha generato una crisi del Welfare State e dei diritti sociali, che ha portato alcuni studiosi a prevederne addirittura la scomparsa.

Per affrontare questa crisi, il legislatore ha intrapreso, a partire dagli anni Novanta, un processo di riforma istituzionale e organizzativa del welfare, decentralizzando le competenze dallo Stato centrale alle regioni e agli enti locali.

Attraverso il principio di sussidiarietà, si è cercato di trasferire la gestione delle prestazioni sociali al livello di governo più vicino ai cittadini, al fine di rispondere meglio ai bisogni emergenti e migliorare l'efficienza dei servizi. In base al principio di sussidiarietà, le responsabilità di gestione e finanziamento delle prestazioni sociali vengono trasferite al livello di governo più vicino ai cittadini, poiché è in grado di comprendere meglio i bisogni sociali emergenti e le lacune dei servizi che dovrebbero farsi carico della miglior tutela di tali diritti, consentendo così un maggiore coinvolgimento degli enti territoriali nella protezione dei diritti sociali.

---

<sup>222</sup> In merito, si può citare la sentenza della Corte Costituzionale n. 509/2000, che sottolinea l'importanza del bilanciamento tra valori costituzionali e la considerazione degli obiettivi definiti dalle risorse disponibili, senza però ledere il nucleo irrinunciabile del diritto alla salute, il quale è protetto costituzionalmente come un valore inviolabile della dignità umana.

Nel dettaglio, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha introdotto un nuovo quadro di competenze tra Stato e Regioni, stabilendo i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Questo ha vincolato l'esercizio delle competenze regionali al rispetto di tali livelli minimi e dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale.

Secondo quanto stabilito dall'art. 117 della Costituzione, sono individuati ambiti di competenza esclusiva dello Stato, settori di competenza concorrente tra Stato e Regioni, e ambiti di competenza esclusiva delle Regioni. Per quanto ci riguarda, la competenza esclusiva dello Stato riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Ciò significa che l'esercizio delle competenze attribuite alle Regioni, sia concorrenti che esclusive, è comunque limitato dal rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali, nonché dai principi fondamentali definiti dalla legislazione statale nelle competenze concorrenti.

Inoltre, il terzo comma dell'articolo 117 attribuisce alla legislazione regionale competenza concorrente in materie come la tutela e sicurezza del lavoro, dell'istruzione e della salute. Questo conferisce alle Regioni un ruolo significativo nella definizione e nell'applicazione di politiche settoriali fondamentali per il benessere dei cittadini a livello locale<sup>223</sup>.

È possibile concludere la riflessione oggetto del presente paragrafo affermando che nell'ordinamento italiano, complesso e integrato con quello europeo, suddiviso in diversi sottosistemi regionali e locali, la sovranità sui diritti sociali, sulla loro tutela e sul loro finanziamento è distribuita tra diversi livelli istituzionali, i quali interagiscono in modi diversi tra loro<sup>224</sup>.

## **2. Tutela della salute nel diritto internazionale e negli ordinamenti stranieri**

Tutto quanto sinora esposto circa la tutela che il nostro ordinamento presta al diritto alla salute, è difficile da riscontrare anche negli ordinamenti degli altri Stati, i quali molto spesso non danno così tanta importanza al problema della salute e della tutela psicofisica e morale dei lavoratori, o quantomeno, non utilizzano le modalità previste nel nostro

---

<sup>223</sup>ZILIO GRANDI G., BOLOGNA F., “*Diritti sociali*”, Università Ca’ Foscari, Venezia, Par.3, Pag.8.

<sup>224</sup>ZILIO GRANDI G., BOLOGNA F., “*Diritti sociali*”, Università Ca’ Foscari, Venezia, Par.3, Pag.9.

ordinamento. Il più delle volte si tratta di una tutela ricavabile solo in via interpretativa mancando qualsiasi tipo di riferimento diretto, rinvenibile tutt'al più in alcune carte costituzionali adottate in tempi più recenti. Difatti, nei suddetti casi emerge una salvaguardia del diritto alla salute unicamente mediante la concessione di un risarcimento, generalmente di natura pecuniaria, in riparazione dei danni alla salute subiti dal lavoratore. Sussistono poi scenari in cui vi è la completa assenza di un riconoscimento esplicito di tale tutela, così come sono frequenti i casi in cui il diritto alla salute non viene direttamente protetto in quanto tale attraverso la previsione di un'assistenza pubblica o la creazione di istituti di sicurezza sociale, bensì si riconosce solo ed esclusivamente una protezione limitata alle conseguenze derivanti da eventuali danni alla salute.

A livello internazionale, la maggior parte della produzione normativa in materia proviene dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)<sup>225</sup>, da numerosi accordi bilaterali e multilaterali, oltre che dalle norme adottate dal consiglio d'Europa e dalle Nazioni Unite, le quali, pur non avendo una competenza specifica, hanno adottato strumenti di carattere generale.

Le fonti normative maggiormente rilevanti emanate dal Consiglio d'Europa sono la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, e la Carta sociale europea del 1961 diretta a garantire diritti economici e sociali anche nei rapporti di lavoro, racchiudendo la sua importanza nell'aver ordinato e sintetizzato il cd. "diritto internazionale del lavoro". La presente Carta, però, subisce il limite generale di ogni disposizione emanata a livello internazionale: la mancanza di obbligatorietà verso gli Stati che sottoscrivono queste fonti. Infatti, per quanto la normativa emanata dalle predette Istituzioni possa apparire vasta e diversificata, non risulta essere sufficiente per garantire una tutela adeguata al diritto in analisi poiché le formule utilizzate all'interno delle disposizioni appaiono eccessivamente generiche e prive di una forza vincolante nei confronti di quegli Stati che decidono di sottoscriverle. Tornando alla Carta sociale, e prendendo a titolo esemplificativo il suo art. 11, possiamo comprendere come le affermazioni sopra esposte siano reali: tale articolo prevede che *“per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione della salute, le Parti s'impegnano ad adottare sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni*

---

<sup>225</sup> Si tratta di un'organizzazione nata nel 1919 con l'obiettivo, da una parte, di creare una regolamentazione minima delle condizioni dei lavoratori e, dall'altra, di impedire che la concorrenza economica internazionale andasse a ledere le condizioni degli stessi.

*pubbliche e private, adeguate misure volte in particolare: 1) ad eliminare per, quanto possibile le cause di una salute deficitaria; 2) a prevedere consultori e servizi d'istruzione riguardo al miglioramento della salute ed allo sviluppo del senso di responsabilità individuale in materia di salute; 3) a prevenire, per quanto possibile, le malattie epidemiche, endemiche e di altra natura, nonché gli infortuni*"<sup>226</sup>. Si tratta, com'è evidente, di meri "impegni" che gli Stati possono assumere ma non è previsto nessun tipo di controllo da parte di soggetti terzi sul rispetto di questi. Si tratta, dunque, di principi, requisiti, livelli di trattamento minimi che non costituiscono, nel loro insieme, una normativa applicabile in modo diretto ed immediato bensì disposizioni da attuare mediante una specifica attività legislativa.

Nell'ottica delineata, la Carta sociale europea svolge un ruolo cruciale garantendo la stabilità della legislazione conforme ad essa e fungendo da limite, oltre che da guida, per l'azione del legislatore e dell'interprete. Ciò è reso possibile anche dal rafforzamento conferito alle norme di attuazione degli accordi internazionali attraverso l'articolo 35 Cost. il quale, prevedendo che "*la Repubblica [...] promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro*"<sup>227</sup>, ha come principale conseguenza quella di subordinare la legittimità costituzionale della legislazione in materia al limite del rispetto di quanto contenuto nell'accordo vigente per lo Stato, pur mantenendo ferma la possibilità di trattamenti maggiormente favorevoli ai lavoratori.

Larga parte della dottrina da tempo appare orientata verso l'idea secondo la quale l'adeguamento alle norme pattizie non può assolutamente considerarsi un procedimento automatico nonostante siano presenti principi ed articoli che lo consentirebbero<sup>228</sup>, e ciò anche in ragione del fatto che la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che le norme pattizie debbano essere considerate di pari rango e trattamento alla legge ordinaria, intesa quest'ultima come la fonte tramite la quale le norme pattizie vengono immesse nel nostro ordinamento a prescindere dalla loro importanza.

---

<sup>226</sup> [https://unipd-centrodirittumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Carta-Sociale-Europea-riveduta-1996/97](https://unipd-centrodirittumani.it/it/strumenti_internazionali/Carta-Sociale-Europea-riveduta-1996/97)

<sup>227</sup> <https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/parte-prima-diritti-e-doveri-dei-cittadini/titolo-iii-rapporti-economici/2850#:~:text=35..regolare%20i%20diritti%20del%20lavoro>.

<sup>228</sup> Si pensi, ad esempio, al principio "*pacta sunt servanda*" ossia quel principio di diritto internazionale in base al quale "i patti devono essere rispettati", per cui gli Stati devono adempiere necessariamente agli obblighi derivanti dai trattati e dagli accordi internazionali che hanno liberamente ratificato, accettando i conseguenti vincoli contribuendo in tal modo alla stabilità e alla prevedibilità delle relazioni tra gli Stati.



Quanto riguarda poi le norme prodotte dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, esse assumono principalmente la forma di raccomandazioni e convenzioni: le prime sono delle semplici linee-guida per gli Stati che non saranno vincolati dalle stesse e potranno scegliere liberamente il modo che maggiormente si adatta alla normativa interna per dargli attuazione; le seconde, invece, producono un effetto vincolante per i Paesi cui si rivolgono dal momento che tramite esse vengono imposti veri e propri obblighi da sottoporre alle autorità competenti per l'attuazione.

Trasferendo l'attenzione dal contesto internazionale a quello prettamente europeo, bisogna innanzitutto sottolineare che l'Europa iniziò a trattare del diritto alla salute negli ambienti lavorativi a partire dal 1975-1976 attraverso l'emanazione di due risoluzioni<sup>229</sup> contenenti linee guida per gli Stati membri. È opportuno precisare che fino a quel momento il legislatore italiano non aveva dato particolare importanza alla normativa europea in materia di diritto alla salute negli ambienti di lavoro, finché, con lo scorrere del tempo, non constatò la necessità di adottare decreti-legge e legislativi, principalmente di recepimento comunitario, in risposta alla crescente attenzione manifestata dalla Comunità Europea nei confronti della tematica in questione. Occorrerà comunque aspettare il 1980 prima che l'Italia adempia realmente agli obblighi imposti a livello europeo e ciò, forse, perché il nostro Paese era fin troppo convinto che la tutela interna fosse abbastanza protettiva da coprire in modo più incisivo ogni aspetto del diritto alla salute. Proprio in quest'anno la Comunità Europe emanò uno degli atti più importanti sul tema, ossia la direttiva-quadro 80/1107/CEE del 27 novembre, contenente “*norme sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro*”. La stessa venne poi recepita in Italia con il d.lgs. 15 agosto 1991, n. 277, il quale, in aggiunta al d.lgs. 77/1992, ha evidenziato come nell'ordinamento interno non sia assolutamente possibile ritenere preminente le ragioni di carattere economico rispetto alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, sancendo così il passaggio dal “principio della massima sicurezza ragionevolmente fattibile” al “principio della massima sicurezza tecnologicamente fattibile”.

Nel 1986, poi, l'Atto unico europeo, modificando il Trattato istitutivo della Comunità europea, ha aggiunto l'art. 118-A il quale stabiliva originariamente che “*gli Stati membri*

---

<sup>229</sup> La Risoluzione del Consiglio d'Europa “Armonizzazione delle misure destinate a proteggere la salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro” (1975), e la Risoluzione del Consiglio d'Europa “Linee direttive per il funzionamento efficace di un servizio di sicurezza” (1976).

*si adoperano per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori e si fissano come obiettivo l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti in questo settore".* Inoltre, la stessa disposizione ha anche introdotto una modifica procedurale del Consiglio dei Ministri attraverso l'abrogazione dell'unanimità per l'adozione delle direttive europee, sostituita con una maggioranza qualificata.

Il 1989 fu, poi, un anno produttivo per la Comunità Europea dal momento che vennero promulgate la "*Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*"<sup>230</sup> e la direttiva-quadro 89/391/CEE relativa "*all'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro*".

Infine, come già approfondito in uno dei paragrafi precedenti, nel 1994 venne emanata la direttiva n.626 sulla base della quale l'Italia ha adottato il d.lgs.81/2008.

### **3. Responsabilità sociale delle imprese, sicurezza sul lavoro e diritto alla salute**

La Commissione Europea ha definito la Responsabilità Sociale delle Imprese (RSI) come "*l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate*"<sup>231</sup>. Nel 2001, la stessa Commissione ha avviato un dibattito a livello comunitario attraverso la pubblicazione del Libro Verde "*Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*"; un anno dopo, ad esso è seguita una seconda comunicazione avente come obiettivo quello di dettare una strategia europea per promuovere la RSI. Nello stesso periodo, l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro ha organizzato un seminario per analizzare i legami sussistenti tra la RSI e la salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Tutte queste iniziative hanno evidenziato come la responsabilità in oggetto sia un'evoluzione strategica fondamentale per le imprese europee, e che la sicurezza e la salute sul lavoro costituiscono un aspetto importantissimo

---

<sup>230</sup> Approvata dal Consiglio Europeo di Strasburgo il 9 dicembre 1989, essa ribadisce il valore della sicurezza sul lavoro oltre che l'impegno dei Paesi membri di adottare misure adeguate al fine di seguire l'armonizzazione nel progresso delle condizioni esistenti.

<sup>231</sup> LIBRO VERDE, "*Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*", COM(2001)366.

della stessa. Proprio grazie a questo legame che si viene a creare, è evidente come la RSI sia idonea a favorire il miglioramento delle condizioni lavorative di base e il potenziamento del governo sociale ed ambientale nell'ambito della globalizzazione.

Nel contesto sinora delineato, l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro ha deciso di commissionare la redazione di una relazione dettagliata sul punto al fine di esplorare quanto sia concreto il rapporto tra RSI e SSL<sup>232</sup>.

Essere responsabili da un punto di vista sociale implica superare gli obblighi imposti esclusivamente dalla legge, dedicando risorse aggiuntive al "capitale umano", all'ambiente e ai rapporti con gli stakeholders. Indubbiamente, garantire condizioni di lavoro salubri e sicure, nonché il benessere generale dei lavoratori, rientra tra le RSI e costituisce parte essenziale delle stesse.

Generalmente si tende a cogliere le diverse sfaccettature della responsabilità sociale delle imprese in tre aspetti principali: gli aspetti interni, gli aspetti esterni locali e gli aspetti esterni globali. I primi, comprendendo la gestione delle risorse umane, la salute e la sicurezza sul lavoro, l'etica aziendale, l'adattabilità al cambiamento e la cultura aziendale, richiedono necessariamente il coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti; i secondi, invece, richiedono la collaborazione con i partner commerciali, con le autorità locali e le organizzazioni non governative (ONG); infine, gli aspetti esterni globali comportano la comunicazione con consumatori, investitori, ONG globali e riguardano i diritti umani, l'ambiente, la sicurezza sul lavoro e la salute nelle imprese fornitrici<sup>233</sup>. In effetti, le iniziative di commercio etico evidenziano come proprio questi fornitori sono coinvolti nelle pratiche di RSI a livello globale lungo l'intera catena di produzione, specialmente nei paesi meno sviluppati e in quelli in transizione economica. Di conseguenza, le condizioni di lavoro, inclusa la sicurezza e la salute, nei paesi in via di sviluppo o nell'Europa orientale, sono anch'esse considerate componenti della RSI. Ciò dimostra come il concetto di ciclo di vita della RSI amplia notevolmente il campo di applicazione della sicurezza e salute sul lavoro<sup>234</sup>.

---

<sup>232</sup> Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, "Responsabilità sociale delle imprese e sicurezza e salute sul lavoro", 2005, Premessa, Pag.5.

<sup>233</sup> Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, "Responsabilità sociale delle imprese e sicurezza e salute sul lavoro", 2005, Par. 2, Pag.7.

<sup>234</sup> Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, "Responsabilità sociale delle imprese e sicurezza e salute sul lavoro", 2005, Par. 6.2.1.5, Pag.118.

Storicamente, le questioni relative alla salute e alla sicurezza sul lavoro sono state principalmente affrontate attraverso normative legislative e coercitive. Tuttavia, con l'ampia diffusione dell'esternalizzazione del lavoro verso subappaltatori e fornitori, le imprese si trovano sempre di più dipendenti dal grado di conformità di questi soggetti alle normative in tema di salute e sicurezza, soprattutto se il subappaltatore o il fornitore opera nei locali di proprietà dell'impresa stessa. Per rispondere a questa dinamica, molte aziende, enti governativi ed organizzazioni professionali stanno mostrando un crescente interesse verso approcci complementari alla promozione della salute e sicurezza, trasformando tali aspetti in veri e propri criteri di selezione per l'acquisto di beni e servizi da altre imprese e in strategie di marketing per la vendita dei propri prodotti e servizi<sup>235</sup>. Ciò ci fa comprendere come, per le imprese che adottano pratiche di responsabilità sociale d'impresa, standard bassi in materia di salute e sicurezza potrebbero danneggiare la loro reputazione, rappresentando una minaccia diretta sia al valore del loro impegno verso la RSI sia alla stabilità aziendale.<sup>236</sup>.

Tramite la RSI è possibile integrare le politiche in materia di SSL al livello strategico dell'organizzazione anche perché un'efficace integrazione della sicurezza e salute sul lavoro nella responsabilità sociale d'impresa può migliorare l'immagine di un datore di lavoro, rafforzando la sua posizione nel mercato del lavoro. Ciò rende l'azienda più attraente per i potenziali candidati, stimolando anche la fedeltà dei dipendenti già parte dell'organizzazione aziendale. La dimensione sociale della RSI enfatizza, in questo modo, il ruolo cruciale riconosciuto alle persone e alla loro significatività ed importanza nel contesto aziendale. In questo modo, si riesce anche a conferire alla SSL maggiore rilievo e priorità, offrendo inoltre la possibilità di superare il mero rispetto della legislazione.

È fondamentale che i professionisti della sicurezza e salute sul lavoro comprendano l'ampia portata della responsabilità sociale d'impresa, in modo da essere in grado di adattarsi agli sviluppi futuri e di integrarsi efficacemente nelle politiche sociali, nello sviluppo aziendale, nelle politiche industriali e nell'ambito ambientale/sostenibile.

---

<sup>235</sup> LIBRO VERDE, “*Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*”, COM(2001)366, Cap. 2, Par. 2.1.2, Pag. 9.

<sup>236</sup> Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, “*Responsabilità sociale delle imprese e sicurezza e salute sul lavoro*”, 2005, Par. 2.3, Pag.9.

La partecipazione dei lavoratori, o dei loro rappresentanti, rappresenta una pratica consolidata nell'ambito della sicurezza e salute sul lavoro e costituisce un valore significativo per la diffusione a livello internazionale di nuovi concetti, valori e comportamenti tra i dipendenti. Tuttavia, l'insieme dei soggetti che si occupano di salute e sicurezza, potrebbe essere emarginato dalle iniziative riguardanti la RSI, le quali spesso enfatizzano orientamenti esterni come il coinvolgimento delle parti interessate, la comunicazione esterna, la trasparenza e il buon governo. In questo contesto, i lavoratori potrebbero essere considerati semplici soggetti da motivare anziché preziose risorse umane capaci di contribuire attivamente alle nuove iniziative. Per i professionisti della SSL, questa situazione rappresenta un'opportunità per mettere a frutto e ampliare la propria esperienza nel campo dell'inclusione e dell'engagement, promuovendo l'interesse e l'adesione delle diverse parti coinvolte. Se la SSL viene integrata a un livello più strategico, attraverso il collegamento con la RSI, gli obiettivi strategici diventano cruciali e diventa evidente che una vasta gamma di parti interessate può influenzare positivamente o negativamente la SSL. Per fare un confronto metaforico, si può immaginare un alpinista che procede verso la cima di una montagna: più si avvicina alla vetta, più il panorama si allarga e più si rende conto del percorso già compiuto<sup>237</sup>.

Sono diverse le iniziative che il nostro ordinamento e quello comunitario hanno adottato in materia di RSI e SLL: alcune di esse evidenziano specificamente temi legati alla sicurezza e alla salute sul lavoro, mentre altre si concentrano su questioni sociali emergenti che non hanno precedenti tradizioni aziendali e non sono legate ad obblighi di legge<sup>238</sup>.

Inoltre, ci si è resi conto che non sempre le iniziative aventi ad oggetto la SSL avessero effettivamente ripercussioni positive sulla responsabilità sociale nel suo complesso, questo anche perché molti sforzi significativi in materia di SSL non affrontano alcuni aspetti della RSI e non riescono, perciò, ad influenzare appieno i processi aziendali o i

---

<sup>237</sup> Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, “*Responsabilità sociale delle imprese e sicurezza e salute sul lavoro*”, 2005, Par. 6.2.1.6, Pag.119.

<sup>238</sup> Esistono differenze significative tra le due tipologie di iniziative, soprattutto riguardo alla loro natura intrinseca: le iniziative per promuovere la RSI sono prevalentemente di natura privata, mentre la SSL è regolata principalmente da leggi e regolamenti governativi.

rapporti con le parti interessate, limitando quindi la loro rilevanza esclusivamente al campo dell'iniziativa<sup>239</sup>.

È interessante notare come termini come "malattie correlate al lavoro" o "assenze correlate al lavoro", proprie di tutta la materia riguardante la salute e la sicurezza sul lavoro, evidenzino implicitamente che tali questioni presentano una componente sociale; proprio per questo, si ritiene che la responsabilità sociale d'impresa possa offrire una prospettiva più ampia su queste tematiche, aprendo nuove opportunità di soluzioni finora non esplorate.

In conclusione, grazie a questa interazione tra RSI e SSL, i temi riguardanti la sicurezza e la salute dei lavoratori saranno affrontati in un contesto molto più ampio, poiché possono essere oggetto di dibattiti e decisioni assunte da organizzazioni non governative (ONG), gruppi civili, mass media, azionisti, autorità locali e fornitori provenienti da tutto il mondo. I professionisti operanti nel settore della sicurezza e della salute sul lavoro si troveranno coinvolti in dialoghi con queste nuove parti interessate, assumendo il ruolo di rappresentanti dell'impresa. In questo contesto, potrebbe essere necessario "disimparare" l'abitudine di fare automaticamente riferimento agli obblighi di legge, concentrandosi invece su principi aziendali solidi, considerazioni etiche e principi di "buona cittadinanza".

---

<sup>239</sup> Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *“Responsabilità sociale delle imprese e sicurezza e salute sul lavoro”*, 2005, Par. 6.3.2, Pag.121-122.

## Capitolo 4

### CASO ILVA: BILANCIAMENTO TRA DIRITTO ALLA SALUTE E CONTINUITÀ DELL'ATTIVITÀ ECONOMICA

#### 1. Introduzione all'ILVA di Taranto: una panoramica sulla storia e l'importanza economica dello stabilimento

Nel periodo seguente alla Seconda Guerra Mondiale, caratterizzato da un'economia prevalentemente agricola e una popolazione in eccesso rispetto alle risorse disponibili, l'industria assunse un ruolo fondamentale nell'assorbire la manodopera e garantire la sicurezza alimentare. Nei primi anni '50, l'Italia, seguendo le tendenze europee, registrò un aumento significativo del consumo di acciaio, con conseguente crescita della produzione del 68%. Tuttavia, questa crescita industriale incontrò ostacoli, quali la dipendenza dagli approvvigionamenti esteri di rottami d'acciaio e una produzione siderurgica nazionale ancora insufficiente per soddisfare la domanda interna. Pertanto, si ricorse alle importazioni per colmare tale lacuna.

Nonostante alcuni miglioramenti, le iniziative proposte, come il Piano Sinigaglia, che mirava a creare una siderurgia nazionale efficiente, procedettero con cautela per evitare sovraccapacità produttiva. Nel frattempo, la domanda di acciaio superò le previsioni, evidenziando l'urgente necessità di una risposta tempestiva ed efficace e rendendo rischiosa la dipendenza estera.

Nacque quindi l'idea di istituire un nuovo impianto siderurgico nel sud Italia al fine di conseguire due fondamentali obiettivi: da un lato, il rilancio del Mezzogiorno e, dall'altro, il perseguimento di un interesse nazionale strategico ed economico diretto all'istituzione di un polo siderurgico destinato ad essere sia un propulsore per l'industria italiana sia un vanto nel campo della competizione sui mercati internazionali<sup>240</sup>. Questo progetto, dunque, si iscrive nel contesto dell'aumento della domanda di acciaio a livello nazionale ed internazionale. Inoltre, questa strategia poteva minare lo sviluppo delle piccole e medie imprese, fondamentali per la creazione di occupazione e la diversificazione economica<sup>241</sup>.

---

<sup>240</sup> DELL'ATTI V., MUSERRA A. L., MARASCA S., LOMBARDI R., "DALLA CRISI ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE - Principi e soluzioni nella prospettiva economico-aziendale", Società Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale, FrancoAngeli, 2022, Cap.11, Pag. 228-229.

<sup>241</sup> ROMEO S., "L'ACCIAIO IN FUMO: L'Ilva dal 1945 ad oggi", 2019, Ed. Donzelli, Cap. II, Par. II.

Il progetto subì quindi ritardi, influenzati anche dalle fluttuazioni del mercato e dalle pressioni politiche, finché nel 1957 si avviarono concretamente i piani per un centro siderurgico meridionale, promosso dal ministro dell'Industria Cortese<sup>242</sup>. La decisione di Taranto come sede dello stabilimento segnò una svolta strategica, con la Finsider che assunse subito il controllo sulla progettazione dell'impianto e che mirava a consolidare le sue posizioni sui mercati nazionali ed europei<sup>243</sup>.

Il 9 luglio 1960 fu posta la prima pietra dell'acciaiera di Taranto, destinata così a diventare il più grande centro siderurgico italiano. Nel 1961, le Acciaierie di Cornigliano si fondono con l'ILVA – *Alti Forni e Acciaierie d'Italia*, dando vita ad Italsider- *Alti Forni e Acciaierie Riunite ILVA e Cornigliano* che, nel 1964, diventerà Italsider<sup>244</sup>. Lo stabilimento era, dunque, di “proprietà” dello Stato e così resterà per circa trent'anni.

Ma perché venne scelta proprio la città di Taranto?

All'alba degli anni Sessanta, la decisione di insediare il quarto polo siderurgico nazionale a Taranto fu frutto di ampie consultazioni parlamentari, principalmente mirate

---

<sup>242</sup> BALCONI M., “*La siderurgia italiana (1945-90) tra controllo pubblico e incentivi al mercato*”, Ed. Il Mulino, Bologna, 1991, pp. 134ss.; PIRRO E., “*L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale*”, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1-2, marzo-giugno, Ed. Il Mulino, 2011, pp. 235ss

<sup>243</sup> Per approfondimento sul tema: ROMEO S., “*L'ACCIAIO IN FUMO: L'Ilva dal 1945 ad oggi*”, 2019, Ed. Donzelli, Cap. II, Par. II, in cui si afferma che riguardo il suddetto stabilimento fu prontamente delineato un piano d'azione innovativo: l'implementazione di un impianto di produzione siderurgica LD, primato per l'Italia, prevedendo la generazione annuale di un milione di tonnellate di acciaio. Tali progettazioni tennero in considerazione le trattative condotte da Enrico Mattei con la Russia per l'approvvigionamento di petrolio all'Agip, in cambio di tubi e componenti meccaniche, conferendo così al nuovo stabilimento un primo sbocco di mercato. La gestione operativa dello stabilimento fu affidata alla neonata entità aziendale denominata Italsider, frutto della fusione tra Ilva, Cornigliano e Terni. Questa strategia, per la Finsider, costituì il prologo della creazione di una delle più rilevanti imprese siderurgiche europee.

<sup>244</sup> <https://www.panorama.it/economia/ilva-taranto-storia-tappe-fallimento-italia-tumore-ambiente>; per approfondimenti <https://www.treccani.it/enciclopedia/ilva/> in cui si spiega l'evoluzione della Società ILVA: Società Siderurgica Italiana, istituita a Genova nel 1905 con l'intento di istituire uno stabilimento siderurgico a Bagnoli, nelle vicinanze di Napoli, adottò il nome latino dell'Isola d'Elba per richiamare le miniere di ferro presenti nell'isola. Nel 1911, la Società assunse la direzione di un consorzio industriale, il Consorzio Ilva, per la gestione degli stabilimenti di diverse società minori. Nel periodo intercorrente tra 1930 e il 1931, la stessa procedette all'acquisizione e all'incorporazione di numerose altre imprese, anche al di fuori del settore siderurgico, nel 1937 entrò a far parte del gruppo Finsider, una finanziaria istituita lo stesso anno per gestire le società siderurgiche dell'IRI, ampliando e rafforzando la sua attività fino a costituire il maggiore complesso industriale italiano nel settore siderurgico e delle lavorazioni derivate. Dopo i danni subiti durante la Seconda guerra mondiale, nel periodo 1946-59, la Società portò avanti un vasto programma di ricostruzione e ampliamento delle sue strutture: nel 1961, incorporò la Cornigliano S.p.A., fondata nel 1951 a Genova, dando vita al gruppo Italsider; nel 1988, nell'ambito del riassetto delle attività siderurgiche dell'IRI, venne costituita a Roma la Ilva S.p.A., che accorpò gli impianti efficienti e le produzioni destinate a settori profittevoli precedentemente gestiti dalla Finsider; infine, nel 1993, la Società si divise in due entità: la Ilva Laminati Piani (ceduta nel 1995 al gruppo Riva) e la Acciai Speciali Terni (ceduta nel 1994 alla società italo-tedesca ThyssenKrupp), e così fu avviata la procedura di liquidazione.



a rispondere alla grave crisi occupazionale che affliggeva la città. Il 6 febbraio 1957<sup>245</sup>, il ministro dell'Industria affermò la scelta di Taranto per una serie di ragioni: la presenza di un porto naturale, la rete ferroviaria e stradale per la distribuzione dei prodotti, una manodopera locale qualificata per le attività industriali, la facilità di approvvigionamento di materie prime dal Nord Africa e dall'India<sup>246</sup>. Non solo, la scelta ricadde su Taranto anche perché lì erano già stati collocati nel corso della storia diversi cantieri Tosi e l'arsenale della Marina, i quali avevano contribuito ad installare un ethos più progressista rispetto ad altre città mediterranee che affacciavano sulla costa<sup>247</sup>.

In particolare, l'area precisa scelta per l'insediamento dello stabilimento fu un'ampia area pianeggiante situata circa 3,5 chilometri a nord della città di Taranto, precisamente nel quartiere Tamburi. La decisione dell'ubicazione dell'impianto fu supportata da argomentazioni di natura tecnica, quali le peculiari caratteristiche del terreno e del sottosuolo, la vicinanza al Mar Grande e al Mar Piccolo per il prelievo di acqua salata, la presenza del fiume Tara per l'acqua dolce, nonché la prossimità a cave di calcare e ai nodi di collegamento viario e ferroviario.

L'individuazione dell'area non mancò di suscitare interesse politico, con attori locali che cercavano di trarre vantaggio dalla scelta dell'ubicazione e altri che temevano perdite di vario genere. Tuttavia, era evidente che gli interessi locali dovevano sottostare alle necessità dello stabilimento siderurgico. La collocazione del nuovo centro siderurgico nelle vicinanze di una città non ancora eccessivamente congestionata poteva prevedere una futura espansione industriale e residenziale, con il rischio di concentrare eccessivamente la popolazione e le attività produttive nel capoluogo e di disperderle nel territorio provinciale.

La realizzazione dell'intero impianto avvenne nei tempi prospettati e l'inaugurazione avvenne il 10 aprile 1965, dopo cinque anni di lavori che coinvolsero il 70% della manodopera locale e comportarono una spesa di 350 miliardi di lire e finì per estendersi dapprima per 600 e poi per 1.500 ettari di superficie, in cui si innalzavano 5 altiforni di circa 40 metri alti e 10-15 metri larghi, e si sviluppavano 190 chilometri di

---

<sup>245</sup> Già nel settembre del 1956 una delegazione della Finsider si recò a Taranto per esaminare le peculiarità del suolo, tracciandone un giudizio positivo al riguardo. Tale ricognizione fu condotta con molta riservatezza con il solo coinvolgimento del presidente della Camera di Commercio, Giulio Parlapiano, destinato ad assumere un ruolo preminente nell'evolversi dell'intera vicenda.

<sup>246</sup> ROMEO S., *L'ACCIAIO IN FUMO: L'Ilva dal 1945 ad oggi*, 2019, Ed. Donzelli, Cap. III, Par. I.

<sup>247</sup> [https://it.wikipedia.org/wiki/Acciaierie\\_di\\_Taranto#Le\\_origini\\_dell'Ilva\\_di\\_Taranto](https://it.wikipedia.org/wiki/Acciaierie_di_Taranto#Le_origini_dell'Ilva_di_Taranto).

nastri trasportatori, 50 chilometri di strade e 200 chilometri di ferrovia. Dotata di 8 giacimenti minerali, due cave estrattive, 10 gruppi di fornaci per la produzione, 5 altiforni, 5 linee di colata continua, 2 treni di laminazione a caldo per nastri e lamine, 3 impianti di zincatura e 3 tubifici, la Italsider ventava un'iniziale capacità produttiva di 3 milioni di tonnellate annue di acciaio<sup>248</sup>, supportata da una forza lavoro di 4500 dipendenti<sup>249</sup>.

Questo sacrificio, secondo Saragat, sarebbe stato ripagato con la creazione di nuovi posti di lavoro e un aumento del benessere, e così fu: nel corso del decennio successivo all'edificazione dello stabilimento, l'ambito socioeconomico locale subì un mutamento favorevole caratterizzato da un significativo incremento della popolazione impegnata nel settore industriale e da un conseguente afflusso migratorio verso il capoluogo ionico<sup>250</sup>. Oltre agli operai specializzati in materia siderurgica, vi fu un afflusso di contadini provenienti dalle zone circostanti, causato dalla costante presenza di nuovi posti di lavoro, determinando così una crisi nelle aziende agricole limitrofe che si trovarono costrette, a causa della carenza di manodopera, a ricorrere ad un'intensificazione nei processi meccanizzati. La conseguenza derivante da ciò si manifestò con la compensazione dell'incremento dei costi del lavoro mediante la canalizzazione degli investimenti, mentre, concomitantemente, si registrò una diminuzione dei risparmi. Inoltre, gli agricoltori non trassero vantaggio positivo neanche dall'incremento dei redditi registrati in quella zona: la loro elevata specializzazione, soprattutto nel settore degli agrumi, del vino e dell'olio, non permise alla produzione locale di sfruttare appieno l'aumento della domanda, che coinvolgeva soprattutto altri prodotti in modo crescente, come ad esempio il consumo di carni.

Pertanto, si verificarono cambiamenti nei bisogni primari della società, tanto che, se all'inizio degli anni Sessanta la domanda principale riguardava i prodotti alimentari, nel corso del "decennio di Taranto"<sup>251</sup> il paese si allineò alle richieste nazionali di abitazioni e beni edilizi<sup>252</sup>.

---

<sup>248</sup> Questa capacità produttiva è stata incrementata a 4,5 milioni di tonnellate nel 1970 e successivamente a 11,5 milioni di tonnellate nel 1975.

<sup>249</sup> DELL'ATTI V., MUSERRA A. L., MARASCA S., LOMBARDI R., "DALLA CRISI ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE - Principi e soluzioni nella prospettiva economico-aziendale", Società Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale, FrancoAngeli, 2022, Cap.11, Pag. 229.

<sup>250</sup> Si registrò un aumento del 34% della popolazione.

<sup>251</sup> ROMEO S., "L'ACCIAIO IN FUMO: L'Ilva dal 1945 ad oggi", 2019, Ed. Donzelli, Cap. III, Par. IV.

<sup>252</sup> La crescente richiesta di alloggi, dovuta per lo più all'immigrazione verso Taranto, stimolò una rapida espansione delle attività edilizie, che a loro volta richiamarono lavoratori provenienti dalle zone rurali, i

L'acciaieria di Taranto, la più grande d'Europa situata nella parte meridionale del paese<sup>253</sup>, rappresentava una grande opera pubblica capace di soddisfare le esigenze di un Paese in pieno boom economico. Essa fungeva da volano per unire l'economia del ricco Nord con quella del più povero Sud dell'Italia, consolidando l'unità nazionale nel segno del progresso industriale.

Tuttavia, tutto questo sviluppo si arrestò con la conclusione dei lavori di costruzione dell'impianto siderurgico. Come sinora detto, l'iniziale industrializzazione degli anni Sessanta ebbe l'effetto di attirare forza lavoro verso il capoluogo, ma il declino del periodo susseguente e la carenza di un adeguato progredire nel processo di sviluppo ivi avviato, fecero sì che tale migrazione fosse respinta in misura ancora più accentuata. Tale situazione avvenne anche a causa delle difficoltà di integrazione incontrate da una parte della forza lavoro, come evidenziato dalla persistente discrepanza tra il tasso di occupazione della città di Taranto e quelli del Mezzogiorno e dell'intera nazione<sup>254</sup>. Queste difficoltà alimentarono flussi migratori significativi: tra coloro che abbandonarono la città vi furono numerosi contadini che si erano precedentemente trasferiti nel capoluogo durante la fase precedente di industrializzazione e che, colpiti dalla crisi economica, fecero ritorno alle loro terre d'origine.

L'interruzione brusca del processo di industrializzazione, inoltre, produsse conseguenze sull'intera economia locale portando alla luce criticità che fino a quel momento si erano accumulate. L'espansione commerciale subì una forte contrazione ma il settore che subì maggiormente il colpo della frenata fu quello che aveva tratto maggiori benefici nella fase precedente: l'edilizia si trovò a dover fare i conti con due fattori concomitanti. Da un lato, dovette scontrarsi con la saturazione della domanda di abitazioni residenziali, che aveva portato un aumento dei prezzi a livelli davvero inaccessibili; e, dall'altro, con la

---

quali trovarono nel settore edilizio la loro prima occupazione al di fuori dell'agricoltura. Tra il 1961 e il 1971, il numero di lavoratori impiegati nelle costruzioni è passato da 3400 a 9000 unità, registrando un aumento del 10% su base annua. Per approfondimento: ROMEO S., *"L'ACCIAIO IN FUMO: L'Ilva dal 1945 ad oggi"*, 2019, Ed. Donzelli, Cap. III, Par. IV.

<sup>253</sup> Per un approfondimento in merito: GIANNI R., MIGLIACCIO A., *"Taranto, oltre la crisi"*, n. 85, Aree deindustrializzate, Ed. Meridiana, 2016, Pag. 155ss.; PIRRO E., "L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1-2, marzo-giugno, Ed. Il Mulino, 2011, pp. 235ss.

<sup>254</sup> In ROMEO S., *"L'ACCIAIO IN FUMO: L'Ilva dal 1945 ad oggi"*, 2019, Ed. Donzelli, Cap. III, Par. IV., nel Mezzogiorno il tasso di attività si aggirava intorno al 30,2%, nel resto del Paese al 34,8%, mentre a Taranto avvenne una riduzione da 27,2 a 26,5%.

disponibilità di alloggi in affitto favorita dal grande numero di case rimaste ormai libere a causa dell'impiego dei lavoratori nella costruzione degli impianti industriali<sup>255</sup>.

Come sopra menzionato, per un periodo di circa trent'anni lo stabilimento era stato sotto la gestione dello Stato, finché la domanda globale dei beni siderurgici non subì un duro colpo a causa del crollo dei regimi comunisti in tutta Europa. A quel momento, infatti, seguì una profonda crisi economica e un forte incremento dei tassi di interesse; in questo contesto la società ILVA cercò di migliorare nel campo della commercializzazione dei suoi prodotti tramite l'acquisizione di alcune imprese nel settore senza però riuscire nel suo intento e registrando, di contro, una perdita economica di circa 400 miliardi di lire. Alla luce delle descritte difficoltà, i dirigenti dell'ILVA si rivolsero all'IRI<sup>256</sup> per ottenere assistenza, ma anche questa richiesta di ricapitalizzazione di 1.200 miliardi di lire fu respinta in quanto contrastante alle nuove fonti comunitarie che nel frattempo erano state emanate. Nel novembre del 1991, per cercare di ovviare a tale rifiuto, fu proposta la scissione delle attività poste in essere dall'acciaieria in modo tale da avanzare all'IRI una richiesta ridotta a 300 miliardi di lire concernente solamente le attività del gruppo sul settore dei laminati piani, mentre le altre attività sarebbero state cedute ad operatori privati. In tal caso, l'IRI accettò l'offerta ma la Commissione europea intervenne avviando una procedura di infrazione per presunti aiuti di Stato, nel 1992.

Di lì a poco fu approvata la privatizzazione delle imprese pubbliche con il d.l.332/1994, convertito dalla Legge n.474/1994<sup>257</sup>, ma già da prima se ne iniziò a parlare con la L. 35/1992<sup>258</sup>. Si decide, dunque, di avviare questo processo di trasformazione delle società pubbliche italiane in S.p.A. con l'obiettivo di ridurre il debito pubblico e rispettare i vincoli previsti ed imposti dal Trattato di Maastricht: società controllate dallo Stato, come IRI, Eni, ENEL e Ina, videro la sottoscrizione del loro capitale da parte del Ministero del Tesoro, con l'intenzione di cedere le attività a breve termine.

---

<sup>255</sup> BANCA D'ITALIA, Asbi, pratt., n. 912, doc. 7, Succursale di Taranto, "Relazione sull'andamento economico della provincia", 1962, Pag. 41.

<sup>256</sup> Con tale sigla ci si riferisce all'Istituto per la Ricostruzione Industriale. L'IRI nasce con regio decreto 5/1933 e successivamente venne qualificato come ente pubblico con regio decreto legislativo 905/1937. Nel 1992 fu, poi, trasformato in una S.p.A. per essere poi posto in liquidazione nel 2000. L'istituto si dedicò alla ristrutturazione tecnica ed economica delle aziende affidandone il controllo a società capogruppo. <https://www.treccani.it/enciclopedia/iri>

<sup>257</sup> <https://www.treccani.it/enciclopedia/privatizzazione/>

<sup>258</sup> ROMEO S., "L'ACCIAIO IN FUMO: L'Ilva dal 1945 ad oggi", 2019, Ed. Donzelli, Pag.195 ss.; ROMEO S., RANIERI R., "La siderurgia IRI", in "Storia dell'IRI", Ed. Laterza, 2014;

Tuttavia, la situazione finanziaria difficile, come quella dello stabilimento ILVA che aveva accumulato significative perdite, rendeva il tutto ancora più complicato anche perché non potendo più ricevere finanziamenti dall'IRI, e non trovando acquirenti interessati, l'ILVA e altre aziende pubbliche affrontarono una crisi profonda.

Il nuovo governo italiano, insediatosi nel 1993 durante il periodo di “*mani pulite*” e guidato da Carlo Azeglio Ciampi, di impegnò molto per privatizzare le imprese pubbliche e, per supervisionare le stesse, venne istituito un vero e proprio comitato presso il Ministero del Tesoro presieduto da Mario Draghi durante il periodo di dirigenza dell'IRI da parte di Romano Prodi.

In quegli stessi anni si procedette a scindere l'attività centrale dell'ILVA in due separate: ILVA Laminati Piani (ILP) e Acciai Speciali e Treni (AST): la prima avrebbe assunto la responsabilità dello stabilimento di Taranto e dei laminatoi a freddo di Cornigliano, Novi e Torino con conseguente riduzione di impianti ausiliari; d'altra parte, AST avrebbe gestito l'unità operativa umbra, specializzata nella produzione di laminati piani in acciai speciali<sup>259</sup>.

Nel 1995 il vasto complesso siderurgico ILP passò sotto il controllo del Gruppo Riva<sup>260</sup> al prezzo di 1460 miliardi. La firma del contratto avvenne nel marzo del 1995 e il 3 aprile dello stesso anno la transazione ricevette l'approvazione della Commissione europea. I Riva controllarono e gestirono, poi, l'impianto sino alla sua sottoposizione ad amministrazione straordinaria nel 2015<sup>262</sup>. Con la cessione di *Ilva Laminati Piani* si concluse la storia dell'industria siderurgica pubblica italiana, segnando la fine di un processo di ristrutturazione durato quasi vent'anni. Contrariamente alle tendenze europee, in Italia si assistette alla frammentazione del settore: mentre verso la fine degli anni Ottanta in Europa si registrarono acquisizioni e fusioni che diedero vita a conglomerati sempre più grandi, nel nostro paese l'orientamento politico delle privatizzazioni favorì la crescita di gruppi di dimensioni medie.

---

<sup>259</sup> ASIRI, Numerazione Rossa, Busta R286, Iri-Ilva, “*Programma di riassetto e privatizzazione gruppo Ilva*”, 1993, pp.12- 14

<sup>260</sup><https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/02/19/ilva-storia-acciaieria-stato-riva-mittal-lavoro-ambiente/7451965/>

<sup>261</sup> Il Gruppo Riva ha avuto origine dalla società “Riva & Co.”, fondata dai Fratelli Emilio e Adriano Riva nel 1954. La società venne istituita con l'obiettivo di operare nel settore della commercializzazione di rottami di ferro destinati alle acciaierie a forno elettrico di Brescia e dintorni. Per approfondimenti sul punto: [https://it.wikipedia.org/wiki/Gruppo\\_Riva#Storia](https://it.wikipedia.org/wiki/Gruppo_Riva#Storia).

<sup>262</sup>AFFINITO M., DE CECCO M., “*Le privatizzazioni nell'industria manifatturiera italiana*”, Donzelli Editore, 2010.

I Riva, sin dall'inizio della gestione dell'ILVA, fecero emergere il loro modo di fare imprenditoria: volevano avere la libertà di gestire autonomamente le nuove assunzioni; erano ostili a qualsiasi condizionamento da parte dei sindacati, i quali venivano anzi visti come un ostacolo alla loro libertà di iniziativa economica; preferivano, per questo, assumere nuovi lavoratori o figli di ex dipendenti non iscritti al sindacato, discriminando in tal modo coloro i quali sceglievano l'iscrizione ovvero simpatizzavano per alcune organizzazioni sindacali. Questo sistema discriminatorio diede luogo ad un vero e proprio "cimitero degli elefanti"<sup>263</sup> in cui finiva la carriera di qualsiasi lavoratore considerato "scomodo" o non conforme alle politiche aziendali, ovvero un luogo in cui gli stessi lavoratori già precedentemente presenti in azienda vengono privati man mano di responsabilità, incarichi o strumenti di lavoro, rendendo difficile e impossibile la prosecuzione dell'attività lavorativa<sup>264</sup>.

In tal modo i Riva instauravano un rapporto di imposizione sia all'interno che all'esterno dell'azienda pur di raggiungere i loro obiettivi o proteggere i propri interessi.

In particolare, a partire dal 1998, in seguito alla cessazione dell'obbligo di procedere con l'assorbimento dei lavoratori delle imprese appaltatrici e in considerazione dell'esodo anticipato, sostenuto con fondi pubblici, di numerosi lavoratori anziani, in gran parte affiliati ai sindacati e esposti al rischio dell'amianto, i Riva hanno intensificato il ricambio generazionale, adottando una strategia di elevata rotazione del personale: tale pratica si è concretizzata nell'assunzione di giovani lavoratori mediante contratti di formazione e lavoro. Questo ricambio generazionale, caratterizzato da una sostenibilità economica vantaggiosa, è stato attuato in maniera sistematica e ampia, in sintonia con le nuove direttive aziendali. Ovviamente questo comportava che i giovani assunti in fase di formazione, poiché si trovavano esposti al rischio di una precaria stabilità occupazionale, tendevano in quegli anni a evitare l'affiliazione sindacale, aderendo senza troppe polemiche a tutte le richieste avanzate dall'azienda riguardo ai ritmi e alle modalità lavorative, dimostrando una minore propensione a segnalare gli incidenti sul lavoro<sup>265</sup>.

---

<sup>263</sup> STELLA LAFORGIA, "Se Taranto è l'Italia: il caso Ilva", in *"Lavoro e diritto, Rivista trimestrale"* 1/2022, doi: 10.1441/103231, pp. 39.

<sup>264</sup> Cass. Sez. Pen., 8 marzo 2006, n. 31413, (in GI, 2007, 1764) che conferma Trib. Taranto, 7 marzo 2002 e App. Lecce, 10 agosto 2005.

<sup>265</sup> ROMEO S., "L'ACCIAIO IN FUMO: L'Ilva dal 1945 ad oggi", Ed. Donzelli, 2019, pag.235.

I Riva iniziarono a riconoscere benefit, in termini di avanzamento contrattuale, solo ai lavoratori che manifestavano un consenso verso il loro operato piegando la testa anche dinanzi ad eventuali ingiustizie; restavano invece esclusi coloro i quali non si dimostravano operai “fedeli” e accondiscendenti<sup>266</sup>.

Conseguenze negative si riscontravano anche in relazione a ritmi di lavoro esasperanti, ricorso eccessivo ai turni in straordinario, scarsa (se non assente) attenzione alla sicurezza e alla salute dei lavoratori: i Riva si dimostrano disinteressati alla salute e alla sicurezza anche all'esterno dell'azienda, ossia a quella degli abitanti di un territorio che li ospitava.

## **2. Emergenza ambientale e sanitaria: la scoperta dell'inquinamento e della tossicità dell'ILVA**

La situazione ambientale problematica derivante dall'ILVA di Taranto era nota da tempo, ancor prima del passaggio dello stabilimento dalla proprietà dello Stato a quella dei Riva. In verità, il Governo italiano aveva compreso da tempo che il problema dell'inquinamento ambientale non riguardava solo la città di Taranto bensì l'intero territorio nazionale che, a tal proposito, venne suddiviso nel 1966 in due zone: una “Zona A”, comprendente aree urbane di dimensioni medie, e una “Zona B”, in cui rientravano i centri e le aree maggiormente industrializzate.

Furono condotti numerosi studi sull'aria e il territorio tarantino per comprendere l'effettivo livello di inquinamento e tossicità raggiunto. Nel contesto di un paradigma chimico-fisico delineato dalla Legge 615/1966, denominata “*Provvedimenti contro l'inquinamento*” e seguita dal Regolamento esecutivo stabilito con D.P.R. n.322/1971, le istituzioni pubbliche si trovarono dinanzi ad un territorio caratterizzato da una “densa nuvola di materiale volatile”; si iniziò, quindi, a tradurre questa locuzione in termini quantitativi, mediante l'introduzione nel tessuto urbano di concetti specializzati come NO<sub>2</sub><sup>267</sup>, CO<sub>2</sub><sup>268</sup>, SO<sub>2</sub><sup>269</sup> e altre sostanze. In questo contesto si sviluppò un nuovo linguaggio e un nuovo modo di rappresentare la realtà, delineando una suddivisione

---

<sup>266</sup> È questo quello che emerge da: XI COMMISSIONE PERMANENTE “LAVORO” DEL SENATO” “*verbali delle audizioni nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla situazione degli stabilimenti Ilva di Taranto e di Novi Ligure*”.

<sup>267</sup> Biossido di azoto.

<sup>268</sup> Diossido di carbonio.

<sup>269</sup> Biossido di zolfo.

simbolica volta a distinguere all'interno della città una "zona pulita" e una "zona ad elevato rischio ambientale" in quanto altamente inquinata<sup>270</sup>.

Così, agli inizi degli anni '70, la questione ecologica entrò a pieno nel dibattito pubblico e nel rapporto tra industria e città: furono avviate numerose iniziative anche da parte del movimento operaio, che reagì con una forte mobilitazione in seguito ad un gravissimo incidente verificatosi nel gennaio del 1979 in cui perse la vita un lavoratore e altri quattordici rimasero feriti. Da quel momento l'azienda iniziò a presentare ai sindacati un piano riguardante le misure ambientali e gli eventuali investimenti futuri con cadenza annuale.

Nel 1982 l'ex direttore di Italsider Spallanzani fu condannato per "immissione in mare di alti quantitativi cianuri", al termine di un'indagine iniziata anni prima da parte della "Sezione ecologica" istituita dalla Procura di Taranto<sup>271</sup>. Nei processi contro i soggetti coinvolti, oltre al proprietario suddetto, l'amministrazione del comune tarantino si costituì parte civile e avanzò la proposta di un "*fondo di impatto sull'ambiente*" all'interno del quale tutte le aziende inquinanti avrebbero dovuto versare una somma di denaro per le loro emissioni; il denaro così raccolto doveva essere, poi, utilizzato per migliorare l'ambiente circostante e contenere gli effetti sulle aree limitrofe.

Seguirono una serie di decreti per definire i valori limite per la concentrazione in atmosfera di sostanze come NO<sub>2</sub><sup>272</sup>, CO<sub>2</sub><sup>273</sup>, SO<sub>2</sub> e ozono. A partire dalla cd. "legge-quadro" rappresentata dal D.P.R. del 24 maggio 1988, n. 203, l'Italia avviò l'implementazione di un sistema di monitoraggio della qualità dell'aria; i decreti successivi<sup>274</sup>, poi, stabilirono le normative di base e specificarono i criteri per la raccolta dei dati ambientali e per la gestione dei monitoraggi; inoltre, fissarono i livelli di concentrazione per sostanze considerate nocive per la salute umana<sup>275</sup>.

Il 30 novembre del 1990 il Consiglio dei Ministri, a seguito della profonda crisi siderurgica mondiale e dell'attenzione sempre più sentita verso le tematiche ambientali,

---

<sup>270</sup> DOUGLAS M., "Purezza e pericolo. Un'analisi dei concetti di contaminazione e tabù", Ed. Il Mulino, 1993.

<sup>271</sup> CORRIERE DEL GIORNO, "Condannata l'Italsider. Inquinava il Mar Grande", 28 maggio 1982.

<sup>272</sup> Biossido di azoto.

<sup>273</sup> Diossido di carbonio.

<sup>274</sup> Tra essi: il d.m. 12 luglio 1990, il d.m. 20 maggio 1991, il d.m. 6 maggio 1992, il d.m. 15 aprile 1994 e il d.m. 25 novembre 1994.

<sup>275</sup> ASSENNATO G., "Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali", in *Questione Giustizia*, Ed. Magistratura democratica, 2014, pp. 76ss.



aveva dichiarato che il comune di Taranto, insieme a tutta l'area limitrofa<sup>276</sup>, fosse una "area ad alto rischio di crisi ambientale"<sup>277</sup> e aveva richiesto al Ministero dell'Ambiente di "elaborare un piano di decontaminazione per bonificare le aree interessate"<sup>278</sup>.

Negli anni 2000, a seguito della diffusione dell'inquinamento da parte dell'impianto di Taranto, venne emanata una relazione allarmante da parte del Presidio multinazionale di prevenzione degli uffici tecnici della ASL nella quale si affermava l'inquinamento da coke e si suggeriva la sospensione di alcune attività svolte da sezioni costituenti l'impianto<sup>279</sup>. Sul fronte politico, però, si osservavano notevoli ritardi procedurali: il "Piano di disinquinamento"<sup>280</sup> originariamente programmato per il 1995 fu adottato solo nel 1998; negli stessi anni la Regione Puglia e la società ILVA stipularono un "Atto di intesa" che delineava gli interventi da eseguire negli impianti più inquinanti<sup>281</sup>, i quali vennero posti in essere solo molti anni dopo. Solo nel 2000 l'ILVA investì complessivamente 313 milioni di euro per interventi ambientali<sup>282</sup> ma gli stessi si dimostrarono insufficienti dal momento che relazioni intraprese riguardavano solo alcuni impianti più nuovi e non quelli più datati. D'altro canto, l'ILVA introdusse anche nuovi processi inquinanti, come l'avvio di una dodicesima batteria e la costruzione di nuovi reparti, come quello per la cromatura dei cilindri e quello per la zincatura a caldo.

All'inizio del nuovo millennio anche a livello comunitario si sviluppò un interesse verso l'argomento in analisi per cui la normativa europea, ispirata ad una logica di sviluppo sostenibile, fu emanata al fine di sensibilizzare circa la nocività delle emissioni di diossina e benzopirene in atmosfera da parte dello stabilimento. Nel dettaglio, la Commissione europea avviò nel settembre del 2013 una procedura di infrazione verso l'Italia per ridurre l'impatto ambientale provocato dall'acciaieria di Taranto: si accertò che l'Ilva non rispettava le prescrizioni AIA e UE circa le emissioni industriali,

---

<sup>276</sup> Corrispondente ai Comuni di Statte, Massafra, Montemesola e Crispiano.

<sup>277</sup> Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 novembre 1990 che inserisce Taranto fra le «Aree ad elevato rischio ambientale» istituite dalla Legge N. 349 dell'8 luglio 1986, confermata dalla successiva Deliberazione del Consiglio dei Ministri dell'11 luglio 1997.

<sup>278</sup> Corte E.D.U., Sez. I, 24 gennaio 2019 (nn. 54414/13 e 54264/15).

<sup>279</sup> Ordinamento comunale, 11 giugno 2001.

<sup>280</sup> Questo Piano integrava gli investimenti proposti dalle imprese locali per migliorare le loro prestazioni ambientali.

<sup>281</sup> Tra questi interventi, spiccavano la desolforazione del gas di cokeria e la modifica degli elettrofiltri in uno dei due impianti di agglomerazione. L'obiettivo principale era la riduzione delle emissioni di polveri derivanti dalla distillazione del coke e dal momento in cui esso veniva sfornato. Questo accordo segnò un punto di svolta nelle politiche aziendali di Ilva.

<sup>282</sup> Le azioni intraprese, come l'installazione di cappe di aspirazione delle polveri durante lo sfornamento del coke e l'implementazione di porte a tenuta per ridurre le emissioni durante la distillazione

provocando così gravissime conseguenze per la salute e l'ambiente<sup>283</sup>. In realtà, già con la direttiva 61/1996/CEE, conosciuta come "direttiva IPPC", il Parlamento europeo era intervenuto in materia istituendo una procedura che autorizzava le emissioni di origine industriale solo se accompagnate da innovazioni impiantistiche e operative conformi alle "migliori tecniche disponibili", le cosiddette B.a.t. (Best available techniques)<sup>284</sup> al fine di perseguire una gestione trasparente dei dati ambientali. Tuttavia, nonostante l'emanazione di "*Linee guida per le migliori tecniche disponibili*" per ogni settore, le industrie continuarono a ritenere che non potevano essere obbligate ad adottare specifiche tecniche se esse andavano contro gli interessi contingenti propri dell'impresa. Di conseguenza, la Commissione Europea emanò le "*B.a.t. Conclusions*", cioè delle conclusioni che avrebbero acquisito immediatamente forza di legge in tutti gli Stati membri dell'UE<sup>285</sup> anche se le imprese erano libere di poter scegliere quali tra esse adottare basandosi sul criterio di sostenibilità economica.

Nella Regione Puglia, nel 2008 il nuovo Consiglio Regionale, mosso da valori differenti rispetto a quelli dell'amministrazione precedente, aveva cercato di prendere provvedimenti sul punto emanando una "Legge anti-diossina" la quale, da un lato, stabiliva limiti maggiormente restrittivi alle emissioni atmosferiche da parte delle industrie metallurgiche e, dall'altro, imponeva la chiusura dello stabilimento nel caso in cui lo stesso avesse superato i limiti consentiti<sup>286</sup>; ad essa seguì poi una "Legge anti-benzo(a)pirene". Ciò in quanto, a seguito di varie indagini condotte anche sul pascolo in prossimità dell'impianto siderurgico, l'amministrazione locale si rese conto di quanto lo

---

<sup>283</sup> PARLAMENTO EUROPEO, "*Integrazione parlamentare E-015610/2015*", 9.12.2015.

<sup>284</sup> ASSENNATO G., "Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali", in *Questione Giustizia*, Ed. Magistratura democratica, 2014, Pag.76; BIANCHI R., "*Dal processo "Ambiente svenduto" a "crimine contro l'umanità": chi dovrà pagare il prezzo?*", in *Ambiente e sviluppo*, Ed. IPSOA, 2018; CAMPETTI L., "*ILVA CONNECTION – Inchiesta sulla ragnatela di corruzioni, omissioni, colpevoli negligenze sui Riva e le Istituzioni*", Ed. Manni, 2013.

<sup>285</sup> Direttiva 2010/75/UE, Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010.

<sup>286</sup> DELL'ATTI V., MUSERRA A. L., MARASCA S., LOMBARDI R., "*DALLA CRISI ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE - Principi e soluzioni nella prospettiva economico-aziendale*", Società Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale, FrancoAngeli, 2022, Cap.11, Pag. 229.

stabilimento ILVA risultava nocivo a seguito della produzione di ulteriori due sostanze ad alto indice inquinante e tossico: diossina<sup>287</sup> e benzo(a)pirene<sup>288</sup>.

Da sporadici e campionati controlli, si arrivò a condurne sempre di più a catena e da ciascuno di essi risultava la contaminazione di migliaia di capi di bestiame e di tutti i loro derivati: prodotti consumabili dai contadini e le loro famiglie (in primis), nonché da numerosi cittadini che, a cascata, iniziarono a risentire del problema da un punto di vista fisico.

L'emergenza avvertitasi a seguito della presenza di diossina, precedentemente trascurata, acquisì così un ruolo centrale. Nel frattempo, la società ILVA presentò al Ministero dell'Ambiente un "*Piano di interventi per l'adeguamento alle linee guida B.a.t.*" e presso lo stesso Ministero venne istituita una Segreteria tecnica per valutare le proposte avanzate dall'azienda. Ilva propose, inoltre, altri interventi, concentrandosi in particolare sui parchi primari, sulla cokeria e sugli altiforni, ma le tempistiche di attuazione erano considerate lente, considerando ad esempio che l'installazione delle cappe di aspirazione presso le batterie 3-6 sarebbe stata completata solo nel terzo trimestre del 2008, o che l'eventuale adozione di misure di contenimento delle diossine sarebbe stata completata entro il primo trimestre del 2009. Nello stesso anno, l'ILVA si impegnò a porre in essere condotte atte a ridurre le emissioni di diossina al minimo legale secondo quanto previsto dalle disposizioni regionali ma continuava a rifiutare un controllo continuo sulle proprie attività impattanti su ambiente e salute<sup>289</sup>, pur rappresentando quest'ultimo l'unico mezzo pratico ed effettivo unitariamente riconosciuto per controllare le emissioni di diossina e salvaguardare la salute dei lavoratori e dei cittadini.

---

<sup>287</sup> In <https://www.sbai.uniroma1.it/sites/default/files/La%20diossina%20e%20i%20suoi%20effetti.pdf> si specifica che "la diossina è una sostanza tristemente nota per l'elevata tossicità e una persistente distribuzione nell'ambiente; essa, data la sua natura molecolare estremamente eterogenea, include una vasta gamma di composti cancerogeni classificati come estremamente dannosi per la salute umana e ambientale, risultando tra i più potenti agenti velenosi conosciuti. La sua propensione all'accumulo nei tessuti biologici rende potenzialmente dannosa anche un'esposizione a dosi minime ma prolungate nel tempo. La diossina viene sprigionata sia a seguito di una combustione di materiali organici in presenza di cloro (ad esempio nelle industrie siderurgiche, metallurgiche chimiche), sia in assenza di combustione".

<sup>288</sup> Il MINISTERO DELLA SALUTE – Direzione generale della prevenzione sanitaria, in "*Benzopirene, Acque potabili-Parametri*", 2016, specifica che "A seguito di combustioni incomplete di biomasse e prodotti organici in genere, il benzo(a)pirene risulta una sostanza cancerogena in grado di provocare lesioni alla cute, anemia emolitica e tumori nel caso di inalazione o contatto".

<sup>289</sup> PIRRO E., "L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1-2, marzo-giugno, Ed. Il Mulino, 2011, Pag.242. Il controllo venne fissato per tre fasi l'anno, a settimane alterne e per otto ore.

Successivamente, furono intensificati i controlli nella zona industriale ma l'ILVA avanzava richiesta di modificare il monitoraggio continuo delle diossine suggerendo di eliminare la videoregistrazione delle emissioni diffuse, la rilevazione degli inquinanti durante la fase di sfornamento del coke e l'impermeabilizzazione dei parchi primari. La Regione Puglia accettò la richiesta del campionamento di diossine rinviando alla Commissione la questione dell'abbattimento delle emissioni diffuse.

Tutte le proposte ambientali dovevano però scontrarsi con l'incapacità di adattamento alle novità sociali e all'inesistente sensibilità ambientale del proprietario dello stabilimento, Emilio Riva che decise di far opposizione (con successo) presso il TAR ad ogni azione di antinquinamento proposte dalla Regione Puglia e dal Comune di Taranto. Più l'acciaieria vinceva cause, più gli enti locali e l'atteggiamento del mondo ambientale cambiavano: l'obiettivo principale delle principali associazioni ecologiste diventò quello di punire quanto più possibile la fabbrica e non più ridurre al minimo le emissioni prodotte dalla stessa. Il tutto rendeva sempre più difficile un dialogo costruttivo tra la città e la fabbrica al fine di conseguire un unico obiettivo comune: salvaguardare la salute e l'ambiente. La sfacciataggine dimostrata dai vertici ILVA, i quali affermavano che avrebbero continuato a produrre ed inquinare finché la legge glielo avrebbe permesso, era ciò che non riuscivano ad accettare coloro i quali si ponevano contro la società stessa, che continuava a provocare numerose vittime sia dentro l'azienda che all'esterno.

Si arrivò a pensare che l'unica soluzione per influenzare significativamente la situazione fosse il rilascio di un'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)<sup>290</sup> da parte del Ministro dell'Ambiente, così da ridurre i limiti delle emissioni diffuse e concentrate in atmosfera, in linea con le migliori tecnologie disponibili. Nel caso dell'ILVA essa venne rilasciata il 4 agosto 2011 e avrebbe dovuto avere valenza fino al 2016<sup>291</sup> data la sua durata quinquennale ma essa risultò inapplicabile: conteneva 462 prescrizioni, troppe, disconnesse tra loro, inapplicabili e (per alcuni) fantasiose, il che le rendeva difficili da applicare, a discapito di ambiente e salute<sup>292</sup>. L'AIA del 2011 era così restrittiva ed

---

<sup>290</sup> L'AIA è un documento richiesto ad alcune tipologie di aziende per autorizzare, a determinate condizioni, l'esercizio di un impianto o di parte di esso. Essa racchiude diverse valutazioni tecniche per comprendere che impatto potrà avere un impianto sulle emissioni in acqua, suolo e aria.

(<https://www.studioessepri.it/magazine/ambiente/autorizzazione-integrata-ambientale-aia>)

<sup>291</sup> <https://www.isprambiente.gov.it/files/ippc/ispra-rapporto-controlli-aia-2011-ii-sem.pdf>

<sup>292</sup> L'ILVA si oppose ad alcune delle prescrizioni ivi contenute dinanzi al TAR, il quale accolse il ricorso presentato annullando 25 prescrizioni. Con sentenza 1187/2012 si stabilì che le suddette prescrizioni erano

irrealista che, se applicata, avrebbe permesso un'elevata contaminazione ambientale seppur nei limiti di legge.

A seguito di un rapporto del Nucleo Operativo Ecologico (NOE) e di due relazioni che mostravano una situazione critica ed allarmante, si rilevò una concentrazione e diffusione di benzo(a)pirene, cancerogeno, proveniente dall'ILVA, ben maggiore di qualsiasi limite legale fino a quel momento previsto.

Si decise, allora, di intervenire riscrivendo dal principio l'AIA del 2011 in modo tale da consentire all'ILVA di adattarsi e rendersi compatibile alle nuove direttive ce, nel frattempo, erano state emanate a livello europeo sul punto. Questo scatenò nuovamente una forte disputa tra chi voleva la totale chiusura dello stabilimento e chi, d'altra parte, riteneva bastasse un processo di ambientalizzazione basato su direttive della Procura che, a parere di molti, apparivano del tutto impraticabili.

È a seguito di tutti questi eventi che l'ILVA inizia ad assumere la valenza di "caso", a mostrare il proprio impatto nella storia industriale italiana dal punto di vista anche giudiziario; diventa simbolo di sopraffazione alle leggi, di limiti superati da parte dell'imprenditoria, dei ritardi e delle omissioni della politica e della conseguente perdita di fiducia da parte di tutti i cittadini presenti sul territorio non solo locale, ma nazionale, che non riuscivano (e non riescono tutt'ora) ad accettare quanto causato dallo stabilimento<sup>293</sup>.

È luglio del 2012, quando il Giudice per le Indagini Preliminari di Taranto, Patrizia Todisco, dietro richiesta della Procura di Taranto, emette un provvedimento di sequestro, senza facoltà d'uso, di sei impianti dell'area di lavorazione a caldo, indentificati come responsabili sulla base delle conclusioni ottenute a termine di due perizie: una di natura epidemiologica e l'altra chimica. Tali perizie avevano rilevato la presenza di emissioni nocive, oltre i limiti legalmente consentiti, con conseguenti effetti dannosi sull'ambiente e sulla salute pubblica. Il sequestro, inoltre, fu seguito da una serie di misure cautelari, anche a carico di singoli individui, in relazione a ipotesi di reato gravi, quali l'associazione a delinquere, l'avvelenamento di acque o sostanze alimentari, il disastro ambientale

---

errate e illegittime poiché non conformi ai criteri di sostenibilità definiti nelle "*Linee guida per l'implementazione delle migliori tecniche disponibili nel settore siderurgico*", elaborate in conformità alla direttiva 96/61/CE e alla successiva normativa tecnica europea, come stabilito con decreto ministeriale del 31 gennaio 2005.

<sup>293</sup> STELLA LAFORGIA, "Se Taranto è l'Italia: il caso Ilva", in "*Lavoro e diritto, Rivista trimestrale*" 1/2022, doi: 10.1441/103231, pp. 30.

doloso, l'omissione di cautele, l'omicidio colposo plurimo e le lesioni colpose. Questo costituisce il primo intervento repressivo, destinato ad essere seguito da ulteriori azioni di natura analoga; il tutto con il sostegno del fronte ambientalista della cittadinanza, che, come precedentemente evidenziato, già dagli anni Novanta sollecitava l'adozione di interventi di risanamento.

In particolare, il GIP dispose le misure sopra descritte per “*reati ambientali commessi mediante emissioni nocive di polveri e gas nell'atmosfera*”, in conformità agli artt. 81 e 110 del Codice Penale e alle ipotesi di concorso nei reati previsti dagli artt. 434 (crollo di costruzioni o altri reati dolosi), 437 (rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro), 439 (avvelenamento di acque o di sostanze alimentari), 635 (danneggiamento), 639 (deturpamento e imbrattamento di cose altrui), e 674 (getto pericoloso di cose) del Codice Penale<sup>294</sup>.

Nel provvedimento del GIP si leggeva quanto segue: «*L'imponente dispersione di sostanze nocive, sia nell'ambiente urbanizzato che no, ha cagionato e continua a cagionare non solo un grave pericolo per la salute pubblica, ma addirittura un gravissimo danno per le persone, danno che si è concretizzato in eventi di malattia e morte. Chi gestiva e gestisce l'ILVA ha proseguito in tale attività inquinante con piena consapevolezza e volontà, guidato dalla logica del profitto, trascurando le più elementari norme di sicurezza*».

Di conseguenza, la magistratura è intervenuta in modo deciso sul caso, instaurando un ulteriore conflitto, questa volta tra gli organi giudiziari e il decisore politico, istituzioni che, nel nuovo contesto, si trovano a rappresentare interessi divergenti.

## ***2.1 Il Primo Decreto “Salva-Ilva”***

È difronte al provvedimento su scritto che il Governo italiano decise di intervenire con maggiore attenzione e determinazione nella questione. Dall'estate del 2012, infatti, sotto la guida del primo ministro Mario Monti, il governo assunse un ruolo sempre più deciso adoperandosi per affrontare le emergenze ambientali evidenziate dalle indagini

---

<sup>294</sup> GIURICKOVIC DATO A., “Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al “caso Ilva””, in *federalismi.it*, Giappichelli Editore, 2019, Pag.4 ss.

giudiziarie. Il 20 ottobre si completò il riesame dell'AIA, che, basato sulle conclusioni BAT entrate in vigore a febbraio, introdusse condizioni molto più restrittive rispetto all'anno precedente. Tra le varie misure, furono accolte alcune richieste storiche del movimento ambientalista, tra cui la riduzione della capacità produttiva a 8 milioni di tonnellate l'anno, la copertura dei parchi primari, il rifacimento totale delle cokerie con un sistema di contenimento delle emissioni simile a quello utilizzato a Duisburg, e la dismissione definitiva dell'AFO 3.

L'offensiva giudiziaria proseguì. Il 26 novembre, il gip Todisco ordinò la confisca della produzione realizzata dopo il sequestro degli impianti e incriminò i nuovi vertici del gruppo – Bruno Ferrante, successore di Emilio Riva alla presidenza di Ilva, e il nuovo direttore di stabilimento, Adolfo Buffo – per non aver adottato le misure prescritte dai custodi per limitare le emissioni. In risposta, il governo intervenne drasticamente: un decreto dichiarò lo stabilimento di Taranto di "interesse strategico nazionale", restituendo all'azienda la gestione degli impianti e la produzione, ma imponendo l'adozione delle prescrizioni AIA entro trentasei mesi, sotto la vigilanza di Vitaliano Esposito, ex procuratore generale della Corte di cassazione.

Nonostante gli sforzi governativi, l'azienda continuò a sembrare elusiva agli occhi degli inquirenti, con le relazioni dei custodi che denunciavano la mancata adozione delle prescrizioni. Questo generò un conflitto tra le prospettive del governo, che mirava a un risanamento graduale, e quelle della magistratura, che richiedeva l'immediata cessazione della fonte del reato. Il 23 maggio 2013, il gip Todisco ordinò il sequestro di 8,1 miliardi di euro dal patrimonio dei Riva, cifra stimata come il costo del completo adeguamento ambientale degli impianti. Il giorno precedente, il Tribunale di Milano aveva ordinato il sequestro di 1,2 miliardi nell'ambito di un'inchiesta per reati finanziari. In risposta al caos societario, con l'intero Consiglio di amministrazione dimissionario, il governo Letta decretò il commissariamento dell'azienda, affidando a Enrico Bondi e Edo Ronchi il compito di gestire il risanamento ambientale e rilanciare l'azienda<sup>295</sup>.

Dinanzi ad una sempre più evidente inerzia da parte dei Riva, il Governo decise di intervenire emanando il primo dei cd. "*Decreti Salva-Ilva*".

---

<sup>295</sup> ROMEO S., "*L'ACCIAIO IN FUMO: L'Ilva dal 1945 ad oggi*", 2019, Ed. Donzelli, Epilogo, Par. I.

Il “*Primo Decreto Salva-ILVA*”, fu emanato nel dicembre del 2012 con d.l. n.207/2012, e convertito in Legge n. 231/2012, rubricato “*Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*”<sup>296</sup>. Con esso venne consentito all’impianto siderurgico tarantino di continuare l’attività di impresa in quanto considerato “impianto di interesse strategico nazionale”, sospendendo il provvedimento di sequestro emanato dal GIP di Taranto e riesaminando l’AIA che era stata rilasciata in precedenza per garantire una migliore tutela dell’ambiente circostante e della salute.

È necessaria, prima di continuare l’analisi del decreto in questione, una digressione sulla locuzione “impianto di interesse strategico nazionale”. Con tale espressione ci si riferisce ad uno stabilimento, inteso come complesso industriale di notevole portata, che impiega un elevato numero di lavoratori e genera una significativa quantità di beni destinati al mercato. Questi beni vengono, poi, distribuiti all'interno di una comunità più ampia, a livello nazionale, contribuendo così all'incremento della ricchezza complessiva del Paese. La definizione legale di "impianto" o "stabilimento di interesse strategico nazionale" è stata introdotta dall'articolo 1 del decreto-legge n. 207 del 2012. Gli "stabilimenti di interesse strategico nazionale" possono essere identificati tramite decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, a condizione che siano soddisfatte simultaneamente due requisiti: in primo luogo, presso lo stabilimento industriale deve essere impiegato, per almeno un anno, un numero di lavoratori dipendenti non inferiore a duecento unità, compresi quelli beneficiari del trattamento di cassa integrazione (requisito oggettivo); in secondo luogo, sulla base di una valutazione discrezionale da parte del Governo, l'industria in questione deve essere considerata di cruciale importanza per il sistema economico nazionale, al punto che sia riconosciuta la necessità assoluta di preservare i livelli di occupazione e produzione dell'azienda (requisito discrezionale).

Ebbene, riprendendo il discorso precedentemente avviato, scopo principale della L. 231/2012 era quello di far sì che l’attività economica potesse continuare purché si procedesse ad implementare le misure per il risanamento ambientale e la protezione della salute pubblica; accanto a ciò si poneva l’obiettivo di salvaguardare i posti di lavoro di tutti quegli operai occupati nell’industria. A tal proposito, venivano previste misure specifiche, con incentivi per la riqualificazione dei lavoratori ed il mantenimento delle

---

<sup>296</sup> <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012-12-03:207>



attività produttive durante l'intero periodo in cui l'azienda si sarebbe conformata agli standard ambientali imposti.

Il decreto, dunque, stabiliva che l'ILVA dovesse improntare la propria produzione su quanto previsto all'interno dell'AIA così come rivista a seguito della sua emanazione, dal momento che la stessa conteneva tutti quei requisiti tecnici e normativi volti a limitare e ridurre notevolmente l'impatto ambientale che le attività industriali fino a quel momento avevano prodotto. Inoltre, lo stesso prevedeva la nomina di un commissario straordinario, al quale erano riconosciuti dei poteri speciali per garantire e verificare la reale attuazione di tutte le prescrizioni ambientali e la corretta gestione dell'impianto. Al predetto commissario, inoltre, era imposto l'obbligo di riferire periodicamente al Governo l'avanzamento dei lavori di risanamento.

Proprio per tale risanamento, vennero stanziati specifici fondi; in particolare, si doveva procedere alla bonifica ambientale, ad una forte riduzione delle emissioni inquinanti e alla previsione ed attuazione di misure di protezione della salute e sicurezza dei lavoratori e dei cittadini di tutta l'area interessata dall'inquinamento.

Al fine di conformare il contenuto del decreto alla situazione in cui lo stabilimento dell'ILVA si trovava, il comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 prevedeva testualmente che: «*Le disposizioni di cui al c. 1<sup>297</sup> 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 di impresa a norma del comma 1*»<sup>298</sup>.

A seguito del Primo Decreto, gli stabilimenti dell'ILVA ripresero a lavorare provocando la reazione del fronte ambientalista e di tutta la cittadinanza, nonché delle ONG. Iniziarono le denunce e le lamentele per l'esalazione tossiche e nocive che

---

<sup>297</sup> Ci si riferisce al comma 1, dell'art.1 del d.l. n.207/2012 in cui si dispone che: “*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.*” In <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012-12-03:207>.

<sup>298</sup> <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012-12-03:207>

l'acciaieria tarantina continuava a produrre. Le richieste furono presentate sia alle autorità italiane che alla Commissione Europea; quest'ultima, il 26 settembre 2012, inviò all'Italia un avviso di messa in mora, esortando a adeguarsi alla Direttiva 2010/75/UE (Direttiva IED)<sup>299</sup> concernente le emissioni industriali e i grandi impianti di combustione<sup>300</sup>.

L'Italia risultò inadempiente alla direttiva IED e lo stabilimento continuò ad inquinare provocando una crescita dell'inquinamento atmosferico non solo nei pressi dello stesso ma anche nei centri abitati più distanti; inoltre, si registrò la mancanza di controlli da parte delle autorità competenti italiane sulla produzione e l'inquinamento di ILVA S.p.A. Nel parere inviato al Governo, vennero stati evidenziati i seguenti punti critici: persistente mancanza di riduzione dei livelli di emissione derivanti dai processi produttivi dell'industria siderurgica; inadeguata gestione dei sottoprodotti e dei rifiuti generati dalle attività industriali; violazione dei parametri stabiliti nell'AIA relativa alle emissioni industriali; e insufficiente monitoraggio del suolo e delle acque reflue, con conseguente carenza nella gestione ambientale<sup>301</sup>.

Nonostante gli sforzi governativi, l'azienda continuò a sembrare elusiva agli occhi degli inquirenti, con le relazioni dei custodi che denunciavano la mancata adozione delle prescrizioni. Questo generò un conflitto tra le prospettive del governo, che mirava a un risanamento graduale, e quelle della magistratura, che richiedeva l'immediata cessazione della fonte del reato. Il 23 maggio 2013, il gip Todisco ordinò il sequestro di 8,1 miliardi di euro dal patrimonio dei Riva, cifra stimata come il costo del completo adeguamento ambientale degli impianti. Il giorno precedente, il Tribunale di Milano aveva ordinato il sequestro di 1,2 miliardi nell'ambito di un'inchiesta per reati finanziari. In risposta al caos societario, con l'intero Consiglio di amministrazione dimissionario, il governo Letta decretò il commissariamento dell'azienda, affidando a Enrico Bondi e Edo Ronchi il compito di gestire il risanamento ambientale e rilanciare l'azienda.

Così, nel giugno del 2013, venne emanato un decreto "intermedio": il Decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, rubricato "*Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della*

---

<sup>299</sup> La direttiva si occupa di procedura AIA in termini più rigorosi rispetto alla Direttiva IPPC e subordinata all'applicazione delle BAT e al rilascio di una autodichiarazione di responsabilità dell'esercente per danni e rischi.

<sup>300</sup> BIANCHI R., "Dal processo "Ambiente svenduto" a "crimine contro l'umanità": chi dovrà pagare il prezzo?", in *Ambiente e sviluppo*, IPSOA, 2018.

<sup>301</sup> BIANCHI R., "Dal processo "Ambiente svenduto" a "crimine contro l'umanità": chi dovrà pagare il prezzo?", in *Ambiente e sviluppo*, IPSOA, 2018.

*salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale*". Lo stesso venne emanato per rafforzare ulteriormente le misure di risanamento ambientale e gestire le criticità legate alla gestione dell'Ilva.

Il decreto ampliava i poteri del commissario straordinario, concedendo maggiore autonomia e risorse per garantire l'attuazione rapida ed efficace delle misure ambientali. Inoltre, prevedeva l'obbligo di elaborare un piano dettagliato di risanamento ambientale con obiettivi chiari e scadenze precise, il quale doveva essere approvato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Con questo decreto venivano introdotte misure ancora più severe per il controllo delle emissioni inquinanti, con conseguente irrigidimento dell'obbligo di monitoraggio continuo e la realizzazione di interventi tecnici per ridurre l'impatto ambientale.

In tema di sanzioni e responsabilità, furono inasprite le conseguenze per il mancato rispetto delle norme ambientali, e furono definite con maggiore chiarezza le responsabilità degli amministratori e dei dirigenti dell'azienda.

Altra novità fu la previsione di meccanismi per coinvolgere le autorità locali, le associazioni ambientaliste e la cittadinanza nei processi decisionali riguardanti il risanamento ambientale, favorendo la trasparenza e la partecipazione democratica. Ulteriori fondi erano stanziati per sostenere gli interventi di bonifica e per compensare i danni ambientali già verificatisi, nonché per supportare programmi di formazione e riqualificazione dei lavoratori. Questi decreti rappresentano una risposta normativa complessa e articolata per gestire la crisi ambientale e occupazionale dell'Ilva, cercando di conciliare le esigenze produttive con quelle di tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

## ***2.2 Il Secondo Decreto "Salva-Ilva"***

Nel marzo 2014, il Piano Ambientale che doveva essere elaborato dai commissari nominati *ad hoc*, venne recepito dal governo, adeguando i termini dell'AIA alle nuove scadenze più stringenti. Prevedeva l'adozione di minerale preridotto per ridurre la produzione dei due impianti più inquinanti. Il Piano Industriale successivo prevedeva investimenti per 4,1 miliardi di euro entro il 2020, necessari per recuperare competitività. Tuttavia, presentava incertezze significative riguardo al finanziamento, con 1,8 miliardi previsti dalla proprietà e da altri investitori non meglio specificati, e 1,5 miliardi da nuove

linee di credito. Il governo di Matteo Renzi archiviò il Piano Bondi e nominò Piero Gnudi per cercare un nuovo acquirente per la società, ma le trattative non ebbero successo.

In seguito a tutti i critici avvenimenti menzionati, l'ILVA fu sottoposta a un regime di Amministrazione Straordinaria il 21 gennaio 2015. Il progetto del governo, ispirato da Andrea Guerra, prevedeva il trasferimento delle attività a una nuova società a partecipazione pubblica per gestire il risanamento ambientale prima di rimettere l'azienda sul mercato. Gnudi e Carrubba vennero confermati alla guida della struttura commissariale, a cui si aggiunse Enrico Laghi<sup>302</sup>. Tuttavia, il progetto di Guerra non giunse a compimento: i finanziamenti concessi nel frattempo a Ilva per gestire la fase di commissariamento attirarono l'attenzione delle autorità comunitarie, sollecitate dagli altri siderurgici europei. La prospettiva di una procedura di infrazione rafforzò le fazioni all'interno dell'esecutivo che si opponevano all'operazione, inducendo il governo a rivedere i propri piani. Così, alla fine del 2015, riemerse l'ipotesi della vendita, ufficializzata con il bando promulgato dal ministro dello Sviluppo economico, Federica Guidi, il 4 gennaio 2016<sup>303</sup>.

Parallelamente alle indagini condotte dalla Commissione Europea e agli sviluppi conseguenti, nel luglio 2015 il Tribunale di Taranto avviò un procedimento noto come "*Ambiente svenduto*": tale processo fu stato istituito a seguito di un tragico incidente sul luogo di lavoro, avvenuto presso l'altoforno "Afo22", in seguito all'esplosione di materiale incandescente, il quale ha purtroppo portato al decesso di un lavoratore.

Al fine di superare la situazione emergenziale creatasi, venne emanato il c.d. "*Secondo Decreto Salva-Ilva*", il d.l. 92/2015, rubricato "*Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*".

Nonostante gli eventi catastrofici registratisi e le morti avvenute, anche questo decreto concedeva alla Società ILVA la prosecuzione dell'attività produttiva e ciò in quanto, secondo quanto affermato nella sua premessa, si doveva tener conto sia della "*straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni che assicurino la prosecuzione, per un periodo determinato, dell'attività produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale interessati da un provvedimento giudiziario*".

---

<sup>302</sup> ROMEO S., "*L'ACCIAIO IN FUMO: L'Ilva dal 1945 ad oggi*", 2019, Ed. Donzelli, Epilogo, Par. I.

<sup>303</sup> ROMEO S., "*L'ACCIAIO IN FUMO: L'Ilva dal 1945 ad oggi*", 2019, Ed. Donzelli, Epilogo, Par. I.

*di sequestro dei beni”, sia della “straordinaria necessità ed urgenza di garantire che le misure, anche di carattere provvisorio volte ad assicurare la prosecuzione dell’attività produttiva dei medesimi stabilimenti, siano adempiute secondo condizioni e prescrizioni contenute in un apposito piano, a salvaguardia dell’occupazione”.*

Nello specifico, l'art. 3<sup>304</sup> del decreto in analisi stabiliva che il sequestro dello stabilimento non comporta un’automatica sospensione delle attività aziendali per gli stabilimenti classificati come di interesse strategico nazionale. Tuttavia, tale disposizione consentiva la prosecuzione delle operazioni aziendali per un periodo massimo di 12 mesi dalla data di emissione del provvedimento di sequestro. Entro 30 giorni dalla suddetta data, doveva essere elaborato un piano, anche provvisorio, finalizzato alla tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro. Questo piano doveva, poi, essere comunicato all'autorità giudiziaria competente.

Tale normativa venne introdotta, dunque, al fine di garantire un equilibrato bilanciamento tra diverse esigenze, tra cui la necessità di assicurare la continuità delle attività produttive, la salvaguardia dell'occupazione, la promozione della sicurezza sul posto di lavoro, la tutela della salute pubblica e la preservazione dell'ambiente salubre, rispettando al contempo gli obiettivi di giustizia.

Nei mesi successivi continuarono, però, le offerte da parte degli acquirenti per divenire proprietari dello stabilimento. In particolare, furono inizialmente due i

---

<sup>304</sup> Art. 3, d.l. 92/2015: *“Al fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell’attività produttiva, di salvaguardia dell’occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell’ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, l’esercizio dell’attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro, come già previsto dall’articolo 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori. Tenuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell’ipotesi di cui al comma 1, l’attività d’impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a 12 mesi dall’adozione del provvedimento di sequestro. Per la prosecuzione dell’attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l’impresa deve predisporre, nel termine perentorio di 30 giorni dall’adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all’impianto oggetto del provvedimento di sequestro. L’avvenuta predisposizione del piano è comunicata all’autorità giudiziaria procedente. 4. Il piano è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell’INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l’attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano. Le amministrazioni provvedono alle attività previste dal presente comma nell’ambito delle competenze istituzionalmente attribuite, con le risorse previste a legislazione vigente. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data di entrata in vigore del presente decreto e i termini di cui ai commi 2 e 3 decorrono dalla medesima data.”*

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/4/15G00115/sg>

concorrenti: da una parte, AcciaItalia, composta dal gruppo indiano Jindal, dall'italiana Arvedi, da Delfin (la finanziaria di Leonardo Del Vecchio, proprietario di Luxottica) e da Cassa Depositi e Prestiti; dall'altra, Am Investco, promossa da ArcelorMittal e Marcegaglia. Le due presentavano caratteristiche e programmi differenti: AcciaItalia mirava a razionalizzare il settore a livello nazionale, integrando gli impianti dei due principali produttori siderurgici italiani e introducendo un nuovo operatore nel mercato europeo; Am Investco puntava, invece, a una maggiore concentrazione a livello continentale, dove ArcelorMittal già deteneva la leadership della produzione e delle vendite, attraverso l'assorbimento di un concorrente diretto.

Sul piano industriale, AcciaItalia sviluppò le intuizioni di Bondi, proponendo la sostituzione di parte del ciclo esistente con forni elettrici parzialmente alimentati da minerale preridotto, creando un assetto "ibrido". La proposta di Am Investco era invece più tradizionale, prevedendo l'attuazione del piano ambientale del 2014 per portare la produzione ai livelli massimi consentiti con gli impianti esistenti entro il 2023.

L'avvio della gara segnò una svolta nel risanamento ambientale. Il decreto del 6 giugno 2016 ridefinì l'attuazione del Piano ambientale, che sarebbe stato modificato in base alle proposte industriali dell'acquirente, trasformandosi di fatto in una nuova AIA promulgata tramite un decreto del presidente del Consiglio. Il termine per la realizzazione delle prescrizioni rimase il 30 giugno 2017, ma l'acquirente poteva usufruire di una proroga di 18 mesi, fino al 31 dicembre 2018. Tuttavia, il "decreto milleproroghe" di fine anno stabilì che la nuova AIA avrebbe avuto scadenza il 23 agosto 2023.

Le offerte delle cordate furono valutate secondo i criteri stabiliti dai commissari, assegnando il 50% della valutazione finale al prezzo e quote residue agli aspetti ambientali, industriali e occupazionali, privilegiando il risarcimento dei creditori di Ilva. Nei mesi seguenti, Banca Intesa si dichiarò disponibile a entrare in Am Investco in caso di vittoria. Alla fine di maggio 2017, Am Investco si aggiudicò Ilva con un'offerta di 1,8 miliardi di euro e un piano di investimenti da 2,3 miliardi, superando AcciaItalia, che offriva 1,2 miliardi più altri 3 miliardi di investimenti. Il 5 giugno il governo firmò la cessione ad Am Investco.

Sul piano occupazionale, l'offerta vincitrice prevedeva una riduzione dei dipendenti da 14.200 a 9.400 nel 2018, fino a 8.400 nel 2023, mentre AcciaItalia proponeva una riduzione a 7.800 dipendenti nel 2018, portandoli a 10.300 nel 2023. Le differenze più

rilevanti riguardavano gli aspetti ambientali: la proposta di Am Investco si limitava ai "criteri minimi" del Piano ambientale del 2014, mentre AcciaItalia prevedeva la realizzazione di tutti gli interventi entro il 31 dicembre 2021, migliorando sostanzialmente le prescrizioni già contenute nel Piano ambientale.

Il DPCM del 29 settembre 2017 recepì le indicazioni della cordata vincitrice senza sostanziali modifiche. La questione passò così al tavolo sindacale, rimanendo in sospeso in attesa del pronunciamento della Commissione europea sulla normativa antitrust. Il 9 ottobre, uno sciopero dei sindacati registrò un'alta adesione, con i lavoratori che rigettarono la proposta di Mittal, che prevedeva la riassunzione dei 10.000 addetti con il contratto "a tutele crescenti" introdotto dal Jobs Act, azzerando i diritti acquisiti. Per gli altri 4.200 dipendenti, la proposta prevedeva la permanenza in amministrazione straordinaria fino al 2023, usufruendo della Cassa Integrazione Straordinaria (CIGS) e impiegati nella bonifica del territorio.

Con il cambio di maggioranza dopo le elezioni politiche del 4 marzo, lo scenario cambiò. Il ministro dello Sviluppo economico, Carlo Calenda, propose un nuovo piano: 10.000 assunzioni da parte della nuova società, 1.500 trasferiti a una nuova azienda con il contributo di Invitalia, e gli altri in Ilva in amministrazione straordinaria. Contestualmente, iniziò la copertura dei parchi minerari. I sindacati rigettarono la proposta, rilevando l'inopportunità politica di chiudere un accordo con un governo dimissionario.

Il nuovo esecutivo del Movimento 5 Stelle, contrario alla cessione a Mittal, denunciò l'illegittimità del contratto di vendita. Tuttavia, il nuovo ministro dello Sviluppo, Luigi Di Maio, constatò l'assenza di alternative immediate ad Am Investco. All'inizio di settembre, si riaprì il tavolo di trattativa coi sindacati, raggiungendo un accordo che prevedeva l'assunzione immediata di 10.700 unità, la garanzia di riassunzione entro il 2023 per gli altri, e incentivi all'esodo di 100.000 euro. Sul piano ambientale, non fu accolta la richiesta di una valutazione preventiva dell'impatto sanitario, ritenuta necessaria per evitare il ripetersi della situazione che aveva portato ai sequestri del 2012.

### 3. Il dilemma del bilanciamento tra diritti

Alla luce di quanto sinora detto, soprattutto con riferimento ai diversi decreti che con il tempo si sono susseguiti al fine di risanare la situazione ambientale e dei lavoratori (nonché dei cittadini tutti), è alquanto evidente come tutti i decreti sopra menzionati, in particolare i due “*Decreti Salva-ILVA*”, fossero fondati su una questione di rilevanza primaria e di notevole complessità: il bilanciamento tra il diritto alla salute e all’ambiente salubre da un lato, e le libertà economiche dall’altro.

A questo tema sarà dedicata la parte finale del presente elaborato, che intende fornire un quadro quanto più completo possibile su come tale contemperamento è stato affrontato in giurisprudenza in relazione al caso dell’ILVA di Taranto.

Prima di addentrarsi nel caso specifico, è necessario fornire una panoramica generale sulla questione, iniziando con la definizione del concetto di bilanciamento.

Accogliendo l’idea dottrinale<sup>305</sup> di “bilanciamento come attività”, lo stesso può essere definito come una tecnica argomentativa di risoluzione dei conflitti tra norme avente come scopo quello di dar luogo ad una relazione di precedenza condizionata tra principi, diritti o interessi coinvolti<sup>306</sup>. Prima che una divergenza interpretativa tra norme, il bilanciamento presuppone che sussista un conflitto applicativo tra le stesse: trattasi di un conflitto relativo<sup>307</sup> che sorge nel momento in cui l’osservanza di una norma implica, necessariamente o probabilmente, la violazione di un’altra. Particolare è poi il bilanciamento, che non di rado si riscontra, tra differenti interpretazioni giudiziarie di una medesima norma.

Dunque, “*il bilanciamento risponde ad un’antinomia tra norme che sembrano potersi applicare simultaneamente alla fattispecie del caso e che sono tutte valide e rilevanti, in quanto preposte alla salvaguardia di interessi concreti, ancorché diversi*”<sup>308</sup>. Esso agisce, così, come limite esterno per l’attuazione di almeno uno dei principi o diritti richiamati dal caso di specie. Di conseguenza, può essere necessario concedere la precedenza a una di queste prerogative e, di conseguenza, a una specifica norma (o interpretazione

---

<sup>305</sup> ZAGREBELSKY G., “*Il diritto mite: legge, diritti, giustizia*”, Einaudi, Torino, 1992, Pag. 11-15.

<sup>306</sup> TESAURO A., “*Corte EDU e Corte Costituzionale tra operazioni di bilanciamento e precedente vincolante. Spunti tecnico-generalisti e ricadute penalistiche (Parte I). Il bilanciamento ad hoc (caso per caso)*”, in DPC, 24 giugno 2019, Pag.12.

<sup>307</sup> Secondo la “Teoria Kelsiana” sul conflitto tra norme.

<sup>308</sup> FERRI F., “*Il bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale*”, Giappichelli Editore, 2022, Cap.3, Par.1.



giurisprudenziale). Poiché manca un criterio normativo chiaro e inequivocabile, che avrebbe potuto evitare il suddetto conflitto, il giudice spesso cerca di colmare le lacune del diritto positivo (indipendentemente dal fatto che esse fossero prevedibili o meno in anticipo), formulando apposite "leggi di collisione". In questo modo, il giudice stabilisce (o, eventualmente, anticipa) le condizioni in cui un diritto, un principio o un interesse può prevalere sull'altro: realizza un bilanciamento che culmina in un giudizio di rilevanza concreto, e talvolta astratto<sup>309</sup>.

Alla base dell'esercizio del bilanciamento si pone, sostanzialmente, il cd. principio di proporzionalità volto a determinare quale sia il punto di equilibrio tra le diverse istanze, fermo restando che non sempre lo stesso tende a trovarsi a metà strada<sup>310</sup>. Ciononostante, ci sono situazioni in cui, durante il bilanciamento, un diritto debba cedere totalmente ad un altro, subendo un totale sacrificio dinanzi ad esso.

Ai fini del lavoro che si sta compiendo occorre accennare, anche sommariamente, alle diverse tipologie di bilanciamento che la dottrina e la giurisprudenza hanno faticosamente affermato nel corso degli anni, anche per avere un quadro quanto più completo della disciplina.

A tal proposito, è doveroso affermare che la prima tipologia di bilanciamento è quella del cd. "*bilanciamento definitorio o categoriale*": questo approccio comporta la formulazione di una regola generale e astratta, spesso basata su criteri che stabiliscono una gerarchia tra interessi contrapposti. Questa regola generale sarà successivamente applicata ai casi concreti e futuri attraverso il principio dell'analogia. Solitamente il giudice si avvale di esso quando deve emettere una decisione di applicazione generalizzata avente alla base una serie di leggi in collisione tra esse, che creano un'antinomia. Attraverso il bilanciamento definitorio, il giudice si propone di fornire un adeguato grado di certezza giuridica e prevedibilità nelle soluzioni dei conflitti tra diritti in casi analoghi, in attesa che emergano nuovi elementi concreti non contemplati dalle norme di riferimento che rappresentano i diritti in conflitto. In tal modo, si delineerebbe una sorta di precedente giurisprudenziale nelle situazioni limite, facilitando la risoluzione di future controversie.

---

<sup>309</sup> FERRI F., "*Il bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale*", Giappichelli Editore, 2022, Cap.3, Par.1.

<sup>310</sup> In CHELI E., "*Il giudice delle leggi*", Bologna, Il Mulino, 1996, si afferma che il bilanciamento acuisce inevitabilmente la politicità del controllo costituzionale.

Tuttavia, il bilanciamento definitorio si dimostra spesso una tecnica ambiziosa e complessa da implementare. Può causare effetti particolarmente negativi se il ragionamento del giudice non è esposto in modo estremamente logico e chiaro, oltre che giuridicamente solido. È opportuno chiarire, tuttavia, che il bilanciamento definitorio non comporta automaticamente che la scelta del diritto da preferire, né l'intensità della precedenza accordata, siano interamente soggette alla discrezionalità del giudice.

La seconda tipologia è quella del “*bilanciamento ad hoc*”. A differenza del bilanciamento definitorio, il bilanciamento *ad hoc* non mira a creare regole di conflitto generali e astratte, più semplicemente, quando il giudice utilizza questa tecnica, si limita a stabilire quale diritto debba prevalere nel caso specifico sottoposto al suo esame, senza estrapolare regole generali. Ciò non significa che manchi una regola e che l'attività sia arbitraria<sup>311</sup>; piuttosto, il giudice ritiene più appropriato non formulare un principio generalizzante o, in alcuni casi, preferisce non esplicitarlo.

Il bilanciamento *ad hoc* ha quindi una valenza interpretativa notevole, ma il suo effetto orientativo è più limitato.

Il principale problema è che, risolvendo il conflitto caso per caso, mancano criteri da applicare in giudizi analoghi. Tuttavia, considerando le difficoltà nell'elaborare una regola di collisione generale e astratta, il bilanciamento *ad hoc* rappresenta un metodo più semplice e talvolta opportuno per il giudice, evitando di irrigidire un rapporto che sarebbe meglio mantenere flessibile. In sintesi, il bilanciamento *ad hoc* ha un raggio d'azione più ristretto ma offre pragmatismo all'interprete.

È cruciale, però, che il giudice motivi adeguatamente i passaggi che regolano la soluzione del conflitto, nonostante le difficoltà teoriche e pratiche derivanti da situazioni in cui l'obsolescenza di certe norme non fornisce risposte univoche, come spesso accade nei conflitti nell'ecosistema digitale. Il bilanciamento reca il rischio di manipolare le norme costituzionali, che potrebbero essere relativizzate o svuotate se il ragionamento del giudice non è giuridicamente solido e trasparente<sup>312</sup>. Di conseguenza, un dato diritto potrebbe, col tempo, vedersi attribuita una valenza superiore o inferiore rispetto ad altri diritti nell'ordinamento giuridico.

---

<sup>311</sup> CHIASSONI P., “*Tecnica dell'interpretazione giuridica*”, Bologna, Il Mulino, 2007, Pag. 289, in cui si afferma che in realtà parte della dottrina ritiene che in questi casi il giudice, almeno in astratto e in assenza di controllo, operi con una larga discrezionalità utilizzando i poteri conferitegli a tal fine.

<sup>312</sup> SERPE A., “*Il balancing preso sul serio. Brevi riflessioni su razionalità, conflitti, valori*”, in *Rivista Persona*, n.1/2011, Pag.178-179.

La problematica inerente al bilanciamento tra interessi e diritti ha da sempre assunto una rilevanza preminente nel panorama del diritto e della giurisprudenza costituzionale.

I contesti democratici affermatasi nell'Europa del secondo dopoguerra erano, infatti, caratterizzati da un pluralismo di valori e principi che esigevano necessariamente l'istituzione di un regime di confronto capace di garantire la loro reciproca coesistenza<sup>313</sup>. Nonostante la varietà delle posizioni dottrinali circa il bilanciamento, il suo ruolo e le sue implicazioni sui diritti e sull'ordinamento costituzionale, resta innegabile l'impiego di questa tecnica di composizione degli interessi in conflitto da parte del legislatore e delle corti<sup>314</sup>. Poiché la contrapposizione tra diritti o interessi di rilevanza costituzionale richiede inevitabilmente una graduazione o una relazione di prevalenza, sebbene non definitiva, è imprescindibile la definizione del "contenuto essenziale" o "minimo" del diritto da tutelare nell'ambito del bilanciamento, al fine di imporre il minor sacrificio possibile<sup>315</sup> e di salvaguardare i livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, comma 2, lettera m)<sup>316</sup>, della Costituzione. Tuttavia, la nozione di nucleo essenziale è alquanto indefinita e si presta, pertanto, a essere ampliata o ristretta con una certa discrezionalità in sede di bilanciamento, come dimostra la giurisprudenza variabile nelle materie di interesse, quali il diritto alla salute<sup>317</sup>, la tutela ambientale<sup>318</sup> e le libertà economiche<sup>319</sup>. Il tema del bilanciamento tra i diritti fondamentali dell'ordinamento ha raggiunto, ad oggi, una portata vastissima diventando quasi il "cuore del cuore"<sup>320</sup> dell'attività giurisdizionale delle Corti supreme, prevaricando lo spazio da sempre occupato

---

<sup>313</sup> ZAGREBELSKY G., *"Il diritto mite: legge, diritti, giustizia"*, Einaudi, Torino, 1992.

<sup>314</sup> PAMELIN D., *"Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron"*, Mediazione Politica e Compromesso Parlamentare, Fascicolo 2, 2017, Introduzione, Pag.1.

<sup>315</sup> Corte cost., sent. 6 luglio 1994, n. 304, nella quale si afferma che, qualora fosse compromesso il "nucleo fondamentale del diritto alla salute" legato all'inviolabile dignità della persona umana, si configurerebbe un esercizio evidentemente irragionevole della discrezionalità legislativa.

<sup>316</sup> Art.117, c.2, lett.m), Cost: *"Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [...]"*.

<sup>317</sup> LUCIANI M., *"Il diritto costituzionale alla salute"*, in *Diritto e Società.*, n. 4/1980, Pag. 769 ss.

<sup>318</sup> VIMERCATI B., *"Il diritto ai beni vitali"*, in *Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa*, 2016, Pag.19-32.

<sup>319</sup> LUCIANI M., *"La produzione economica privata nel sistema costituzionale"*, Cedam, Padova, 1983.

<sup>320</sup> FERRI F., *"Il bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale"*, Giappichelli Editore, 2022, Cap.3, Par.1.

dall'interpretazione del contenuto delle norme giuridiche<sup>321</sup>. Tramite questa attività, i giudici esercitano un'azione quasi para-legislativa e di rilevanza costituzionale dal momento che il conflitto che deve essere risolto riguarda, nella maggior parte dei casi, norme di rango primario<sup>322</sup>.

Parlare di bilanciamento implica che i diritti e i principi costituzionali non esistono in isolamento, ma si trovano in una situazione di continua interazione potenzialmente conflittuale. In questo complesso intreccio di rapporti e sovrapposizioni, nessun diritto può rivendicare, in astratto, una posizione di supremazia gerarchica<sup>323</sup>. Tuttavia, parte della dottrina si è più volte interrogata sul punto, chiedendosi se la Costituzione italiana non contenesse già un'indicazione di alcuni principi dotati di una solida intangibilità poiché collegati all'obiettivo di un pieno sviluppo della persona umana ex art. 3, c.2, della Costituzione<sup>324</sup>. In effetti, vi sono alcuni diritti, come quello alla salute, all'ambiente salubre, al lavoro e, in generale, tutti quei diritti della persona nell'ambito dello stato sociale, che si configurano, secondo quanto sopra affermato, come pilastri fondamentali del nostro ordinamento. Pertanto, come accennato all'inizio del presente paragrafo, questi ultimi dovrebbero essere soggetti a un "bilanciamento ineguale" che ne determini la prevalenza quando si trovano in conflitto, ad esempio, con i diritti economici<sup>325</sup>.

Fatte le dovute premesse, è possibile ora addentrarsi più dettagliatamente nel caso dell'ILVA di Taranto.

Sono diversi i diritti che entrano in collisione nel caso specifico; i principali sono certamente il diritto alla salute ex art.32 Cost., da una parte, e il diritto alla conduzione libera dell'attività economica ex art.41 Cost., dall'altra. Ciononostante, a questi due diritti fondamentali, devono aggiungersene altri di pari importanza ossia il diritto all'ambiente salubre e il diritto al lavoro (ex art.4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente tutelato al mantenimento dei livelli occupazionali.

---

<sup>321</sup> BRONZINI G. "Il bilanciamento nella giurisprudenza: come bilanciare la sovranità popolare?", in BRONZINI G., COSIO R., "Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali", Giuffrè Editore, Milano, 2017, Pag. 147.

<sup>322</sup> MORRONE A., "Bilanciamento (giustizia costituzionale)", in FALZEA A., GROSSI P., CHELI E., COSTI R. "Enciclopedia del diritto", Annali dal 2007, Vol. II, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, Pag.185.

<sup>323</sup> <https://www.lanternaweb.it/il-bilanciamento-tra-diritti-fondamentali-nel-sistema-italiano/>.

<sup>324</sup> CARLASSARE L., "Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro", Feltrinelli, Milano, 2012, Pag. 27 ss.

<sup>325</sup> RANIERI R., "La vicenda di Ilva e i rischi per il sistema industriale italiano", in Economia e Politiche Industriali, 2013.

### ***3.1 Tra diritto alla salute, diritto al lavoro e continuità dell'attività economica: il caso ILVA e la sentenza n.85/2013 della Corte Costituzionale***

Approfondendo quanto discusso nel paragrafo precedente, va notato che nel contesto del caso ILVA, due sentenze cruciali hanno segnato un punto di svolta significativo in tema di bilanciamento tra i diritti in gioco: la sentenza n. 85/2013 e la sentenza n. 58/2018 emanate dalla Corte Costituzionale. Partendo dall'analisi della prima, e proseguendo esplicitando le sostanziali differenze apportate dalla Corte attraverso la seconda, è possibile avere un quadro completo di come il giudice italiano abbia inteso affrontare il tema del bilanciamento dei suddetti diritti nel corso del tempo.

La *sentenza n.85/2013 della Corte costituzionale*, deve la sua importanza al fatto che tramite essa il Giudice costituzionale ha affermato, creando un precedente giudiziario, l'insussistenza nel nostro ordinamento di "diritti tiranni" e delineando una chiara visione del bilanciamento tra diritti costituzionali fondamentali.

In particolare, la sentenza in analisi fu emanata a seguito di un giudizio di legittimità costituzionale promosso dal GIP del Tribunale ordinario di Taranto con ordinanza depositata in data 22/01/2013 (r.o. n. 19/2013), il quale riteneva incostituzionali le disposizioni di cui agli artt. 1 e 3 della Legge 24 dicembre 2012, n. 207 (*Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*) - come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 - in relazione agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 27, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117, primo comma, della Costituzione.

All'art. 1 del summenzionato decreto-legge n. 207 del 2012, veniva censurato in quanto prevedeva che, presso gli stabilimenti ritenuti di "interesse strategico nazionale" e che impieghino almeno duecento lavoratori, l'esercizio dell'attività d'impresa, qualora sia imprescindibile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, possa proseguire per un periodo non superiore a 36 mesi, anche qualora sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una AIA rilasciata in sede di riesame, al fine di garantire la massima tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

Il successivo art. 3, invece, veniva ritenuto illegittimo dal GIP poiché stabiliva che: a) l'impianto siderurgico Ilva di Taranto costituiva stabilimento di interesse strategico nazionale a norma dell'art. 1; b) l'AIA rilasciata alla società Ilva il 26 ottobre 2012 produceva gli effetti autorizzatori previsti dal citato art. 1; c) la società indicata veniva reimpressa nel possesso degli impianti e dei beni già sottoposti a sequestro dell'autorità giudiziaria; d) i prodotti in giacenza, compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge, potevano essere commercializzati dall'impresa.

Entrando nel merito della questione in diritto, il giudice rimettente riteneva che la disciplina censurata fosse in contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto diversi profili. Innanzitutto, si creava una discriminazione ingiustificata tra aziende con processi produttivi di analoga portata inquinante; questa disparità dipenderebbe dal fatto che, sulla base di un provvedimento discrezionale del Presidente del Consiglio dei Ministri (regolato da presupposti generici), alcuni stabilimenti possono essere dichiarati «di interesse strategico nazionale» e, in tal caso, proseguire l'attività illecita per 36 mesi, mentre per altri stabilimenti, non rientranti nella predetta categoria, si applicherebbero subito le sanzioni previste dalla legge, senza possibilità di proroghe.

Parallelamente, questa discriminazione aveva riflesso sui cittadini esposti alle emissioni inquinanti, dal momento che nel caso di stabilimenti dichiarati «di interesse strategico nazionale» veniva inibita la possibilità di azioni a tutela dei diritti delle persone interessate, creando così una disparità di trattamento tra cittadini esposti a emissioni simili e colpiti da inquinamento ambientale. Nel caso dell'Ilva, l'AIA rilasciata il 26 ottobre 2012, in sede di riesame, «assumeva il rango di atto avente forza di legge», con ciò precludendo agli interessati la possibilità di ricorrere giurisdizionalmente contro il provvedimento e implicando anche una violazione dell'art. 113 della Costituzione.

In riferimento al comma 3 del citato art. 3, il giudice rimettente prospettava una discriminazione illegittima tra aziende i cui prodotti siano sottoposti a sequestro o lo siano stati prima dell'entrata in vigore del decreto-legge: solo all'Ilva veniva consentito di commercializzare tanto i prodotti già sequestrati quanto quelli eventualmente sottoponibili a ulteriori provvedimenti cautelari.

Un secondo gruppo di censure riguardava presunte violazioni degli articoli 101, 102, 103, 104, 107 e 111 della Costituzione. Si affermava che la normativa contestata fosse stata adottata specificamente per regolare un singolo caso concreto, già oggetto di

provvedimenti giurisdizionali definitivi, mancando dei requisiti di generalità e astrattezza e senza modificare il quadro normativo complessivo, violando così la riserva di giurisdizione e il principio di separazione dei poteri dello Stato.

Inoltre, si sosteneva che la normativa in questione avesse contrastato con gli articoli 25, 27 e 112 della Costituzione, eludendo l'obbligo di accertare e prevenire reati e il dovere del pubblico ministero di esercitare l'azione penale. Questo si sarebbe manifestato soprattutto nella legittimazione dell'attività produttiva altamente inquinante per ulteriori 36 mesi e nella previsione di sanzioni pecuniarie, basate sul fatturato, per eventuali violazioni delle prescrizioni dell'AIA riesaminata.

Di conseguenza, il giudice remittente riteneva che le norme contestate avrebbero violato gli articoli 25 e 27 della Costituzione, sottraendo fatti penalmente illeciti al giudice naturale e vanificando il principio di responsabilità penale individuale per gli autori dei reati in questione.

Inoltre, si affermò che la disciplina avrebbe contrastato con l'articolo 24 della Costituzione, precludendo ai cittadini danneggiati dalle emissioni inquinanti la possibilità di agire in giudizio per tutelare i propri diritti e interessi legittimi.

Infine, si sosteneva che sarebbe stato violato anche il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, in relazione a diversi parametri interposti. La normativa contestata, infatti, avrebbe contrastato con gli articoli 3 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i quali proteggono il diritto di ciascuno all'integrità fisica e psichica e alla salute. Vi sarebbe stato un conflitto anche con il disposto dell'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale stabilisce il principio di precauzione, non rispettato nel caso in questione attraverso la legittimazione di attività comprovatamente dannose.

Infine, il giudice rimettente prospettava un contrasto con l'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a causa della lesione recata al diritto a un equo processo.

Successivamente, Il Tribunale ordinario di Taranto, nell'esercizio della sua funzione di giudice di appello, aveva sollevato interrogativi sulla legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 231 del 2012 - precisamente del decreto-legge n. 207 del 2012, come convertito, con modifiche, dalla legge n. 231 del 2012 - in relazione agli articoli 3, 24, 102, 104 e 122 della Costituzione, nella parte in cui l'articolo consentiva alla società Ilva

S.p.A. di Taranto di commercializzare i suoi prodotti “in ogni caso”, anche quelli realizzati prima dell'entrata in vigore del suddetto decreto e nonostante fossero stati sottoposti a sequestro preventivo. Secondo il giudice, la normativa in questione avrebbe violato diversi aspetti dell'articolo 3 della Costituzione.

Innanzitutto, la norma sarebbe stata considerata una "legge ad hoc", favorendo ingiustamente la società Ilva rispetto ad altre società il cui merce, a seguito di reato, fosse stata sequestrata.

In secondo luogo, si sosteneva che tale normativa fosse irragionevole, in quanto permettere la commercializzazione di prodotti soggetti a sequestro avrebbe vanificato lo scopo della misura cautelare e non sarebbe stata giustificata dalla necessità di mantenere attività produttive e livelli occupazionali.

Inoltre, mancava una giustificazione ragionevole per conferire efficacia "retroattiva" alla norma contestata.

Il Tribunale aveva anche evidenziato una presunta violazione degli articoli 102 e 104 della Costituzione, poiché il legislatore avrebbe modificato direttamente un provvedimento giudiziario senza modificare il contesto normativo di riferimento e avrebbe pregiudicato la possibilità di confisca dei beni come esito del processo, nonostante tali beni fossero ancora considerati prodotto di reato.

Infine, si sosteneva che vi fosse un contrasto tra la norma contestata e gli articoli 24 e 112 della Costituzione, poiché si sarebbe lesa la possibilità di azione del privato leso nei suoi diritti e si sarebbe ostacolata la funzione pubblica di accertamento, repressione e prevenzione dei reati<sup>326</sup>.

La Corte, analizzato il dettagliato ricorso del GIP di Taranto, affermò che non tutte le questioni sollevate dallo stesso potevano essere accolte e che una soltanto potesse essere la decisione del caso concreto.

In particolare, la Corte, risolvendo il tema del conflitto tra diritti, ha sostenuto la necessità di un “ragionevole bilanciamento” tra i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute, da cui deriva il diritto all’ambiente salubre, e al lavoro, da cui deriva l’interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso.

---

<sup>326</sup> Considerando in diritto, Corte Cost. 85/2013.



Subito dopo, ha precisato che *tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è pertanto possibile individuare uno di essi come diritto tiranno, ossia un diritto che abbia la prevalenza assoluta sugli altri*. La tutela doveva essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro, altrimenti 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.

La Corte, inoltre, non ha accolto la tesi del giudice rimettente, secondo cui «l'aggettivo fondamentale, presente nell'art. 32 Cost., indicherebbe una superiorità del diritto alla salute rispetto agli altri diritti della persona». Essa ha infatti affermato che nella nostra Costituzione non esiste una gerarchia rigida tra i diritti fondamentali. Piuttosto, tali diritti richiedono un «continuo e reciproco bilanciamento, senza che alcuno di essi possa pretendere una supremazia assoluta».

La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significava pertanto che gli stessi non potessero essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi erano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto<sup>327</sup>.

Sulla scorta di tali considerazioni, la Consulta ha ritenuto proporzionato e ragionevole il bilanciamento tra i diritti operato dalla normativa censurata, dichiarando in parte inammissibili e in parte infondate le questioni sollevate dal giudice di Taranto<sup>328</sup>.

A termine dell'analisi del contenuto della sentenza sopraindicata, risultano necessarie alcune considerazioni di carattere generale.

Innanzitutto, le conclusioni della Corte nella sentenza 85/2013 si ponevano in contrasto con alcune sue pronunce precedenti. Ad esempio, nella sentenza del 7 marzo 1990, n. 127, riguardante il giudizio di costituzionalità sulla normativa che permetteva ai proprietari di imprese di evitare di adottare la migliore tecnologia disponibile per ridurre l'inquinamento derivante dall'attività industriale, qualora ciò comportasse, per l'azienda, costi eccessivi, la Consulta affermava che «*il condizionamento al costo non eccessivo*

---

<sup>327</sup> <https://www.questionegiustizia.it/articolo/ilva-e-il-diritto-alla-salute-la-corte-costituzionale-ci-ripensa-10-04-2018.php>

<sup>328</sup> PAMELIN D., "Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron", *Mediazione Politica e Compromesso Parlamentare*, Fascicolo 2, 2017, Par.2, Pag.9.

*dell'uso della migliore tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana: salvo che non si tratti di piani di risanamento di zone particolarmente inquinate... » e dunque «il limite massimo di emissione inquinante... non può mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama»<sup>329</sup>.*

In quel caso, dunque, le argomentazioni della Corte Costituzionale conducevano a un contemperamento degli interessi in gioco molto più equilibrato, mirato alla protezione di livelli quantomeno tollerabili di salute e ambiente.

In secondo luogo, la sentenza n. 85 del 2013 si allineava a una corrente giurisprudenziale prevalente che ridimensionava progressivamente il diritto alla salute, specialmente con l'emergere e la successiva “normalizzazione” della crisi economica<sup>330</sup>. La salute, unico diritto espressamente definito «fondamentale» dalla Costituzione, aveva subito un primo tentativo di riconfigurazione attraverso l'interpretazione di alcuni studiosi, che la qualificavano come “norma meramente programmatica”. Negli ultimi decenni<sup>331</sup> si è attribuita al diritto alla salute una natura di dipendenza finanziaria, e con l'introduzione del “*principio di bilancio equilibrato*”<sup>332</sup> nella nostra Costituzione, osservato attraverso la legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, abbiamo assistito all'incremento del riconoscimento giurisprudenziale della necessità di armonizzare questo principio con i diritti fondamentali. Questo ha comportato la considerazione dei due elementi su un piano paritario, implicando implicitamente che abbiano lo stesso peso e valore.

Oltre alle considerazioni di carattere generale, è necessario focalizzarsi anche su aspetti specifici evidenziati nella sentenza 85/2013. Prima di tutto, emerge il contrasto tra il diritto al lavoro e il diritto alla salute (e all'ambiente salubre). Secondo quanto esposto dal giudice rimettente, questo contrasto non dovrebbe sussistere, in quanto il diritto al lavoro, garantito dalla Costituzione, non dovrebbe compromettere la salute di coloro che lo esercitano o di altre persone, ma dovrebbe piuttosto svolgersi nel rispetto pieno di tutti

---

<sup>329</sup> Corte cost., sent. 127/1990, considerato in diritto n. 2

<sup>330</sup> PAMELIN D., “*Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron*”, *Mediazione Politica e Compromesso Parlamentare*, Fascicolo 2, 2017, Par.2, Pag.10.

<sup>331</sup> Come accennato nel capitolo del presente elaborato dedicato al diritto alla salute.

<sup>332</sup> CERRUTI A., PALLANTE F., “*L'equilibrio di bilancio nella Costituzione italiana. Significato e profili critici*”, in *Teoria politica*, Annali 5, 2015.

i diritti fondamentali della persona (salute, sicurezza, libertà, dignità umana), presupponendo quindi la tutela della salute come prioritaria<sup>333</sup>. Effettivamente, questa posizione risulta in linea con la definizione di salute fornita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), la quale la considera come uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e un diritto fondamentale di ogni individuo. Tuttavia, emerge un antagonismo tra i due diritti quando il diritto al lavoro viene considerato come uno strumento per favorire la produzione, creando una sorta di barriera rispetto alle esigenze di quest'ultima. Questo approccio viene adottato perché non sembra possibile un bilanciamento diretto tra il diritto alla salute e la libertà di produzione, dal momento che l'articolo 41, comma 2 della Costituzione stabilisce già un ordine di priorità tra i due diritti, affermando che l'iniziativa economica privata non può essere svolta in modo dannoso per la sicurezza, la libertà e la dignità umana.

Possiamo pertanto concludere che la Corte abbia effettuato un bilanciamento "strategico", trasformando il lavoro, anche grazie all'argomento dell'"emergenza occupazionale", in uno strumento per difendere la produzione.

### ***2.3 L'inizio di un ripensamento da parte della Corte Costituzionale: la sentenza n.58/2018***

All'interno di questo groviglio normativo, amministrativo e giudiziario, si metteva in gioco la sorte, dolorosa quanto quella dei cittadini, degli operai dello stabilimento di Taranto, per la cui salvaguardia venne stata avanzata una proposta di "isopensione"<sup>334</sup>. L'isopensione, quale modalità alternativa alla mobilità volontaria, introdotto con la Legge Fornero e potenziato con l'ultima Legge di Bilancio, che aveva esteso la copertura da quattro a sette anni, avrebbe potuto infatti, secondo il Governo, essere utilizzata per la gestione degli "esodi" dall'Ilva. In quel momento, le disponibilità erano state stimate in

---

<sup>333</sup> DEIDDA B., NATALE A., "Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso Ilva", in *Questione giustizia*, n. 2/2014, Pag.74.

<sup>334</sup> L'assegno di esodo, denominato isopensione, è utilizzabile esclusivamente da imprese che contano mediamente più di quindici dipendenti, coinvolte in un piano di ristrutturazione e previa stipula di un accordo tra l'azienda, l'INPS e i sindacati. L'azienda deve fornire un assegno di importo pari alla pensione (isopensione) per l'intera durata del periodo di esodo, fino al raggiungimento dei requisiti pensionistici. L'impresa è inoltre tenuta a versare la contribuzione figurativa relativa all'assegno di esodo, che viene corrisposto dall'INPS al lavoratore mediante le risorse versate dall'azienda, la quale deve garantire tali risorse con una fidejussione bancaria.

quattromila unità, a fronte della proposta di riassunzione di Am Investco di diecimila unità, salvo modifiche nelle trattative sindacali.

A coloro che non fossero stati assorbiti da Am Investco era stato promesso che durante l'amministrazione straordinaria di Ilva avrebbero mantenuto il loro posto di lavoro ovvero che si sarebbe fatto ricorso alla Cassa integrazione, a supporto della quale la Legge di Bilancio aveva stanziato ventiquattro milioni di euro, oppure l'impiego in lavori di bonifica dello stesso stabilimento di Taranto. Tuttavia, poiché non era concepibile un uso indefinito della Cassa integrazione, né una "ricollocazione" nella bonifica del sito a tempo indeterminato, considerate entrambe "soluzioni transitorie", si presentava il consueto problema dei costi da sostenere, anche dal punto di vista occupazionale. Oltre alle soluzioni sindacali adottabili, e alla scelta di strumenti di incentivazione migliori, uno degli aspetti fondamentali della riapertura dell'attività consisteva, comunque, nella tutela della salute dei lavoratori, che sarebbero stati nuovamente esposti a emissioni di polveri sottili e rischi di malattie nel caso in cui non si fosse provveduto al necessario risanamento dell'azienda e dell'ambiente di lavoro prima della loro riassunzione.

Ora, i lavoratori dell'Ilva si trovavano di fronte alla scelta, drammatica, di mantenere il posto di lavoro, in un ambiente possibilmente contaminato, oppure di proteggere la propria salute da "disoccupati". Scelta alla quale si opponeva, tra l'altro, anche la proposta della Commissione UE del 31 ottobre 2017 di revisione della Direttiva SSL sui valori limite di esposizione professionale agli agenti cancerogeni (VLEP) che avrebbe potuto ostacolare ulteriormente la riapertura dell'azienda<sup>335</sup>.

Anche per questi motivi, dunque, nel 2018 la Consulta torna ad occuparsi del tema della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nello stabilimento dell'ILVA di Taranto e del bilanciamento dei vari interessi in gioco, segnando un iniziale cambio di rotta rispetto alle decisioni giurisprudenziali precedenti, in particolare rispetto alla summenzionata sentenza n. 85/2013 emanata dalla stessa Corte. Nella sentenza che si procede ad analizzare, infatti, la Suprema Corte rimarca con forza come il diritto alla salute non possa in alcun caso soggiacere a bilanciamenti con altri diritti costituzionalmente rilevanti, a meno che non si proceda ad una forzatura del dettato costituzionale, l'art.31, in cui si definisce il diritto in analisi come fondamentale<sup>336</sup>.

---

<sup>335</sup> [https://www.altalex.com/documents/news/2018/06/13/caso-ilva-estratto-rivista#\\_ftnref34](https://www.altalex.com/documents/news/2018/06/13/caso-ilva-estratto-rivista#_ftnref34)

<sup>336</sup> <https://www.questionegiustizia.it/articolo/ilva-e-il-diritto-alla-salute-la-corte-costituzionale-ci-ripensa-10-04-2018.php>

Nel dettaglio, con ordinanza del 14 luglio 2015 (r. o. n. 67 del 2017), il GIP del Tribunale ordinario di Taranto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92<sup>337</sup> (*Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*).

Precisamente, si sollevava questione di legittimità costituzionale dello stesso rispetto a molteplici parametri costituzionali. L'articolo 2 della Costituzione risultava violato poiché la disposizione contestata permetteva l'esercizio dell'attività imprenditoriale nonostante la presenza di impianti pericolosi per la vita o l'incolumità umana, compromettendo così i diritti fondamentali della persona definiti "inviolabili" dalla medesima Carta costituzionale. Non si rispettava neppure il "principio di uguaglianza" sancito dall'art. 3 della Costituzione, in quanto il legislatore concedeva alle imprese di interesse strategico nazionale un privilegio ingiustificato nell'adeguamento agli standard di sicurezza rispetto agli altri operatori economici, esponendo altresì i lavoratori di tali aziende a rischi più elevati. Erano violati anche gli artt. 4 e 35, c.1, della Costituzione, poiché il diritto al lavoro presupponeva condizioni di sicurezza nell'esecuzione della prestazione, che la normativa contestata non garantiva. L'art. 32, c.1, della Costituzione sarebbe stato compromesso, in quanto la disciplina in esame metteva in pericolo la vita e

---

<sup>337</sup> L'art. 3 impugnato prevede, che: "1. Al fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro, come già previsto dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori;

2. Tenuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell'ipotesi di cui al comma 1, l'attività d'impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro;

3. Per la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l'impresa deve predisporre, nel termine perentorio di 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro. L'avvenuta predisposizione del piano è comunicata all'autorità giudiziaria procedente;

4. Il piano è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano. Le amministrazioni provvedono alle attività previste dal presente comma nell'ambito delle competenze istituzionalmente attribuite, con le risorse previste a legislazione vigente;

5. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data di entrata in vigore del presente decreto e i termini di cui ai commi 2 e 3 decorrono dalla medesima data".

l'incolumità individuale del cittadino-lavoratore, senza operare alcun ragionevole bilanciamento con altri diritti coinvolti.

Inoltre, la prosecuzione dell'attività imprenditoriale in un impianto che esponeva i lavoratori a pericolo di vita, consentita dalla disposizione impugnata alla sola condizione che l'azienda predisponesse un progetto per la messa in sicurezza delle aree interessate, non rispettava il principio costituzionale sancito dall'art. 41, che esigeva che l'attività economica privata si svolgesse in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

Infine, la prosecuzione dell'attività imprenditoriale determinava il perpetuarsi di una situazione penalmente rilevante – almeno ai sensi dell'art. 437 c.p. e, in caso di incidenti, degli artt. 589 e 590 c.p.p. – compromettendo così il principio di obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost., che doveva ritenersi operante non solo nel potere-dovere di repressione dei reati, ma anche in quello di prevenzione degli stessi, come si esplicava nell'adozione di misure cautelari reali di carattere preventivo<sup>338</sup>.

La Corte Costituzionale, analizzato il ricorso, ritenne la questione fondata.

A supporto della propria tesi, la Consulta affermò che la disposizione censurata era stata adottata, come già precisato in precedenza, con l'intento dichiarato di «garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia» (art. 3, comma 1). Essa si poneva in continuità con la normativa preesistente relativa all'esercizio dell'attività d'impresa in stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, contenuta nel decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231.

Era pur vero che la medesima disposizione era stata oggetto anche della precedente sentenza summenzionata; nel caso allora in giudizio, la Corte, con la citata sentenza n. 85 del 2013, rigettava la questione di legittimità costituzionale, ritenendo che il legislatore avesse effettuato un bilanciamento ragionevole e proporzionato predisponendo la disciplina di cui al citato art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 207 del 2012. In quella ipotesi, infatti, la prosecuzione dell'attività d'impresa era condizionata all'osservanza di

---

<sup>338</sup> Considerando in diritto n.1, Corte Cost. sent.58/2018.

specifici limiti, disposti in provvedimenti amministrativi relativi all'autorizzazione integrata ambientale, e assistita dalla garanzia di una specifica disciplina di controllo e sanzionatoria.

In questa seconda sentenza, invece, la Corte decide di rivedere quanto detto per affrontare il tema del bilanciamento secondo una differente prospettiva. Infatti, nel considerando 3.2 della sentenza 85/2018 la Consulta afferma che nel caso portato dinanzi ad essa in quel momento *“il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita.”*<sup>339</sup>.

In effetti, nella normativa oggetto di esame, la prosecuzione dell'attività d'impresa era subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un “piano” da parte della stessa entità privata interessata dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di coinvolgimento di altri soggetti pubblici o privati. Il legislatore concedeva un termine di trenta giorni per la predisposizione del suddetto piano, il quale poteva anche essere provvisorio: mancava quindi l'imposizione di misure pronte e tempestive volte a eliminare prontamente la situazione di pericolo per l'integrità fisica dei lavoratori.

Tale carenza risultava tanto più grave considerando che, durante la pendenza del termine, era tranquillamente consentito proseguire l'attività d'impresa “senza interruzione”, permettendo agli impianti sottoposti a sequestro preventivo di continuare ad operare senza modifiche in attesa della predisposizione del piano.

L'unico limite temporale effettivo era stabilito dal comma 2, che prevedeva che l'attività d'impresa non potesse protrarsi per un periodo superiore a dodici mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro.

Quanto al contenuto, il piano doveva prevedere *«misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio»*, non meglio definite, nemmeno attraverso un (forse doveroso) rinvio alla normativa in materia di sicurezza sul lavoro o ad altri modelli organizzativi e di prevenzione; a causa di ciò si lasciava l'ordinamento privo di qualsiasi concreta ed effettiva possibilità di intervento per le violazioni che si fossero verificate durante la prosecuzione dell'attività.

---

<sup>339</sup> Così testualmente il considerando 3.2 della sent. 85/2018 Corte Costituzionale.

Nella redazione del piano non era prevista alcuna partecipazione di autorità pubbliche, che dovevano essere informate solo successivamente. Tale comunicazione assumeva la forma di una semplice notifica per quanto riguardava l'autorità giudiziaria procedente (art. 3, comma 3), e si traduceva nell'attribuzione di un generico potere di monitoraggio e ispezione, limitato alla mera verifica della corrispondenza tra le misure aggiuntive indicate nel piano e quelle concretamente attuate dall'impresa, ad enti quali l'INAIL, l'ASL e Vigili del Fuoco.

Considerate tali caratteristiche della norma impugnata, appariva evidente che il legislatore finiva per privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando completamente le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa, cui doveva ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso.

Il sacrificio di tali fondamentali valori protetti dalla Costituzione portava a ritenere che la normativa impugnata non rispettasse i limiti che la Costituzione imponeva all'attività d'impresa, la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., doveva sempre esplicarsi in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituiva infatti condizione minima e indispensabile affinché l'attività produttiva si svolgesse in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona. In proposito, la Suprema Corte aveva già avuto occasione di affermare nella sentenza n. 405 del 1999 che l'art. 41 Cost. doveva essere interpretato nel senso che esso «limitava espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa poneva in pericolo la “sicurezza” del lavoratore». Così come risultava costante la giurisprudenza costituzionale nel ribadire, nella sentenza n. 399 del 1996, che anche le norme costituzionali di cui agli artt. 32 e 41 Cost. imponessero ai datori di lavoro la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori.

Per tutti questi motivi, la Corte Costituzionale, il 7 febbraio 2018, pronunciava sentenza n.85/2018 in cui stabiliva che *“l'art.3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) e degli artt. 1, comma 2, e 21-octies della legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83,*



*recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria)*"<sup>340</sup>.

In questo modo la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del *Secondo Decreto Salva ILVA* per erroneo bilanciamento dei diritti in gioco in cui si privilegiava in modo assolutamente eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività economica, trascurando quasi del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili e legati alla tutela della vita e della salute del lavoratore e dell'uomo in generale.

Parole limpide, quindi, quelle utilizzate dalla Suprema Corte, che evocano la necessità di una giustizia in armonia con i principi costituzionali, piuttosto che esclusivamente con le logiche economiche. E che, in parte, richiamano le responsabilità della politica e dell'amministrazione nell'adottare interventi in campo economico e lavorativo che vadano oltre il mero *laissez-faire*<sup>341</sup>.

### **3 Un processo ancora aperto: le recenti sentenze sul caso ILVA**

Si sono susseguite nel corso degli anni, numerose sentenze di varie Corti, nazionali e no, sul tema.

Iniziando questo excursus sulle principali decisioni giudiziarie a livello comunitario, possiamo dire che con la pronuncia "*Cordella e altri c. Italia*"<sup>342</sup> del 24 gennaio 2019<sup>343</sup>, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ulteriormente arricchito l'intricata vicenda giudiziaria e mediatica che ha come fulcro lo stabilimento siderurgico Ilva di Taranto. In particolare, avendo congiunto due ricorsi presentati rispettivamente nel 2013 e nel 2015, la Corte EDU ha accolto le lamentele di circa centosessanta cittadini<sup>344</sup> che, all'epoca o in passato, avevano abitato nella città di Taranto o nelle sue adiacenze. Questi ultimi lamentavano la violazione degli artt. 2, 8 e 13 della CEDU, imputando allo Stato italiano sia la mancata adozione di misure legislative atte a salvaguardare il loro diritto alla salute

---

<sup>340</sup> PQM della Sent.85/2018 Corte Cost.

<sup>341</sup> [https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-salute-il-lavoro-i-giudici\\_24-03-2018.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-salute-il-lavoro-i-giudici_24-03-2018.php)

<sup>342</sup> Corte europea diritti dell'uomo, Sez. I, 24/01/2019, n. 54414.

<sup>343</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-192164>

<sup>344</sup> A fronte di circa centottanta istanze presentate, la Corte ha decretato l'inammissibilità per sole diciannove, poiché l'area di residenza di tali richiedenti non è annoverata tra quelle definite "*ad alto rischio ambientale*" e, di conseguenza, non era possibile riconoscere per questi ultimi lo status di "*vittime*".

e a un ambiente sano, sia la carenza di un'adeguata informazione riguardo al livello di inquinamento derivante dall'attività produttiva e ai rischi per la salute a essa connessi.

Pertanto, la sentenza Cordella e altri c. Italia si inserisce nel novero delle decisioni concernenti attività pericolose, mediante le quali, invocando il diritto alla vita e il rispetto della vita privata sanciti dagli artt. 2 e 8 CEDU, la Corte di Strasburgo offre una protezione giurisdizionale ai diritti sociali, tra cui il diritto alla salute, anche inteso come diritto a un ambiente salubre<sup>345</sup>, sebbene manchi una specifica disposizione convenzionale a tal riguardo<sup>346</sup>. Si tratta di una tutela limitata, poiché confinata all'aspetto liberale di tali diritti, ma che, vista l'assenza di una natura giurisdizionale del Comitato Europeo dei diritti sociali e il ruolo finora marginale della Carta Sociale Europea, rappresenta un mezzo per vigilare, seppur solo nella loro dimensione negativa, sulla garanzia offerta dagli Stati ai diritti sociali degli individui, emergendo nella vicenda Ilva come un elemento di chiara innovazione<sup>347</sup>.

Con la presente sentenza, non rinvenuta alcuna violazione dell'art.2 CEDU<sup>348</sup>, la Corte ha stabilito che era avvenuta una lesione dell'articolo 8 della CEDU: in effetti, sulla base delle perizie scientifiche presentate dalle parti, essa ha constatato l'esistenza di un nesso causale tra l'inquinamento derivante dall'impianto siderurgico e l'aumento della mortalità nella città di Taranto e nelle aree circostanti. Inoltre, la mancata attuazione delle misure raccomandate nell'ambito dell'AIA del 2012 e la proroga del piano ambientale, approvata nel 2014 e estesa fino ad agosto 2023, avevano palesemente rallentato il processo di risanamento ambientale.

---

<sup>345</sup> La Corte EDU sembrerebbe considerare il diritto all'ambiente salubre come una fisiologica estensione del diritto alla salute; sul punto a livello interno, LUCIANI M., *“Salute. I) Diritto alla salute – Diritto costituzionale”*, in Enciclopedia giuridica, Vol. XXVII, Roma, 1991, sostiene che *«la protezione costituzionale del diritto all'ambiente, allora si ricollega direttamente ed immediatamente alla protezione costituzionale del diritto alla salute come diritto alla propria integrità psico-fisica della quale rappresenta il prolungamento e la naturale evoluzione»*.

<sup>346</sup> GUAZZAROTTI A., *“Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto”*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 2012; SALAZAR C. M. G., *“I diritti sociali nel difficile dialogo tra le Corti”*, in Nuovo diritto amministrativo, 2016, Pag. 3 ss.

<sup>347</sup> LUZZI C., *“Il “Caso Ilva” nel dialogo tra le Corti. (Osservazioni a margine della Sentenza Cordella e Altri c. Italia della Corte EDU)”*, in Consulta Online, Estratto, Fascicolo II, 2019, Pag.336 ss.

<sup>348</sup> L'assenza di applicazione dell'articolo 2 della CEDU poteva, in effetti, trovare la propria giustificazione nell'impossibilità, per la Corte, di considerare il nesso di causalità individuato nel caso in esame come un nesso individuale. Piuttosto, esso appariva configurarsi come un "rischio diffuso" per la vita e la salute dei ricorrenti, il che rendeva difficile la sua rilevanza ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione. In tal senso si veda ZIRULIA S., *“Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità della disciplina cd. “Salva Ilva””* in Rivista Diritto Penale Contemporaneo, 14 febbraio 2019, Pag.147 ss.

A questo quadro si aggiungeva l'uso reiterato da parte del Governo della decretazione d'urgenza per garantire la continuità della produzione siderurgica, in contrasto con i numerosi provvedimenti giudiziari volti a tutelare la salute dei cittadini e dei lavoratori. Inoltre, è stata garantita l'immunità penale ed amministrativa ai responsabili dell'attuazione del piano ambientale, e la situazione di incertezza generata dal dissesto finanziario della società ha ulteriormente complicato il contesto. Il futuro acquirente, infine, ha avuto la possibilità di prorogare l'attuazione del piano di risanamento.

Questi fattori hanno prolungato il rischio per la salute dei residenti nelle zone "ad alto rischio ambientale", ai quali, allo stesso tempo, non è stato garantito un adeguato livello di informazioni riguardo l'attuazione delle misure di bonifica. Pertanto, ex art. 8 CEDU, il diritto dei ricorrenti al rispetto della vita privata è risultato compromesso a causa della mancata adozione, da parte delle autorità nazionali, di misure volte a garantire un giusto equilibrio tra l'interesse generale della società – che la Corte identifica con la continuazione dell'attività industriale, alla luce delle azioni finora intraprese dal Governo italiano – e la protezione effettiva del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata<sup>349</sup>. Questa sentenza è stata considerata da molti commentatori come un punto di svolta rispetto al bilanciamento tra interessi operato, alcuni anni prima e sui medesimi fatti, dalla Corte costituzionale nella sopra citata sentenza n. 85 del 2013.

Il 5 maggio 2022, pochi giorni prima che il Parlamento destinasse 150 milioni di euro per progetti di decarbonizzazione dell'impianto, fondi originariamente previsti per attività di bonifica, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è nuovamente intervenuta sulla questione dell'inquinamento derivante dall'operato industriale del sito "ex-Ilva" di Taranto, affermando che l'Italia ha violato il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva non introducendo rimedi giuridici tali da permettere, a chi ne avesse diritto, di ottenere misure di risanamento rispetto ai danni provocati dallo stabilimento<sup>350</sup>.

In particolare, con quattro sentenze (*Ardimento e altri c. Italia*; *Briganti e altri c. Italia*; *A.A. e altri c. Italia*; *Perelli e altri c. Italia*), i giudici di Strasburgo hanno ancora una volta condannato lo Stato italiano per violazioni degli artt. 8 (diritto alla vita privata) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) della CEDU. Questi giudizi scaturiscono dall'osservazione che, nel rapporto della riunione del Comitato del marzo 2021, le autorità nazionali non

---

<sup>349</sup> LUZZI C., "Il "Caso Ilva" nel dialogo tra le Corti. (Osservazioni a margine della Sentenza Cordella e Altri c. Italia della Corte EDU)", in Consulta Online, Estratto, Fascicolo II, 2019, Pag.338-339.

<sup>350</sup> Corte europea diritti dell'uomo sez. I, 05/05/2022, n.4642.

avevano fornito informazioni precise sull'attuazione delle misure di risanamento ambientale. Tale omissione ha indotto i giudici europei a emettere nuove sentenze di condanna, esortando l'Italia a intraprendere, nel più breve tempo possibile, tutte le azioni necessarie per risolvere l'attuale crisi ambientale e sanitaria.

Come nel caso *Cordella e altri c. Italia*, i quattro nuovi giudizi traggono origine dai ricorsi presentati da cittadini residenti nel capoluogo ionico e da lavoratori dell'acciaieria, i quali hanno contestato allo Stato italiano la mancata adozione delle misure necessarie a tutelare l'ambiente e la loro salute, nonché l'assenza di vie di ricorso giurisdizionale efficaci per far valere la mancata attuazione delle misure di risanamento delle zone contaminate. Inoltre, i ricorrenti hanno sostenuto di aver subito trattamenti inumani e degradanti, in violazione dell'art. 3 della Convenzione, a causa delle loro condizioni di lavoro, dell'esposizione ad agenti inquinanti e delle patologie tumorali derivanti.

Nel merito delle decisioni, la Corte di Strasburgo, nel condannare nuovamente lo Stato italiano, richiama specificamente quanto già statuito nelle motivazioni della sentenza *Cordella*<sup>351</sup>.

Alla luce di quanto sin ora esposto, si può affermare che la maggior parte delle censure provenienti dalla Corte Europea non riguardano tanto il contenuto delle misure pianificate per affrontare la crisi ambientale e sanitaria, quanto piuttosto il *modus operandi* complessivo adottato dalle autorità nazionali nella gestione di tale crisi, caratterizzato da continui ritardi e proroghe dei termini per l'attuazione delle misure necessarie, nonché da una insostenibile instabilità normativa. Le cause di tale instabilità risiedono nel ripetuto ricorso allo strumento improprio delle leggi-provvedimento e nell'impiego di regimi speciali o derogatori, capaci di alterare persino il normale funzionamento del potere giurisdizionale<sup>352</sup>. Da questa prospettiva, si comprendono le ragioni che hanno indotto la Corte di Strasburgo a riconoscere anche la violazione del diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'art. 13 della CEDU<sup>353</sup>.

---

<sup>351</sup> GRECO M., “*Il caso “ex-Ilva” ritorna davanti la Corte europea dei diritti dell’uomo: quattro nuove condanne per l’Italia*”, in *Diritti Comparati – Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 26 luglio 2022, Pag.2.

<sup>352</sup> GRECO M., “*Il caso “ex-Ilva” ritorna davanti la Corte europea dei diritti dell’uomo: quattro nuove condanne per l’Italia*”, in *Diritti Comparati – Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 26 luglio 2022, Pag.4.

<sup>353</sup> L'art.13 CEDU afferma che “*Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un’istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell’esercizio delle loro funzioni*”.

Al quadro sopra delineato va aggiunto un ulteriore tassello, rappresentato dal rapporto del Comitato dei Ministri<sup>354</sup> relativo alla riunione dell'8-10 giugno 2022. Secondo il Comitato, nonostante i progressi compiuti nel 2021 nell'attuazione del piano ambientale, alcuni studi più recenti suggeriscono che tali sforzi potrebbero non essere sufficienti. Pertanto, il Comitato ha invitato le autorità nazionali a produrre un'approfondita valutazione tecnica per stabilire se, a seguito dei lavori eseguiti e previsti dal piano ambientale, il funzionamento dell'impianto siderurgico continuerà a costituire una minaccia per la salute dei residenti locali. Inoltre, qualora tali rischi dovessero persistere, il Comitato ha richiesto che vengano indicate le ulteriori misure che si intendono realizzare per affrontarli<sup>355</sup>.

Da decenni, la problematica legata all'Ilva e ai devastanti effetti dell'inquinamento non ha trovato una risoluzione adeguata a livello nazionale, con la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo rimasta l'unico baluardo per l'accertamento di gravi violazioni. È discutibile la decisione di Strasburgo di limitarsi all'accertamento delle violazioni, senza prevedere, nella maggior parte dei casi, il risarcimento per i danni morali subiti dalle vittime. Questo nonostante la situazione estremamente grave che rende l'area dell'Ilva di Taranto uno dei luoghi più compromessi dell'Europa occidentale.

Questa condizione è stata messa in luce dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite per un ambiente sicuro, pulito e sostenibile, David R. Boyd, in collaborazione con il Relatore Speciale Marcos Orellana, esperto in diritti umani legati alla gestione e allo smaltimento di sostanze e rifiuti pericolosi, nel rapporto presentato il 12 gennaio 2022 al Consiglio per i Diritti Umani, intitolato "*The right to a clean, healthy and sustainable environment: non-toxic environment*". Nel documento, viene evidenziato come l'attività produttiva dell'impianto siderurgico Ilva di Taranto abbia compromesso la salute degli abitanti e violato i diritti umani per decenni, causando un grave inquinamento dell'aria. I residenti

---

*ufficiali.*" Per cui, nel caso specifico summenzionato, la Corte si riferisce all'immunità penale e amministrativa concessa agli amministratori straordinari della società nell'attuazione delle misure raccomandate dal piano ambientale. Inoltre, sottolinea come neanche il ricorso amministrativo previsto dal Codice dell'ambiente si dimostri efficace nel garantire l'adempimento delle misure di risanamento ambientale. In quest'ultimo caso, infatti, soltanto il Ministero dell'Ambiente (ora della Transizione Ecologica) è legittimato ad agire in giudizio. Inoltre, non è possibile contestare davanti al giudice amministrativo le disposizioni contenute in leggi-provvedimento, né chiederne l'ottemperanza.

<sup>354</sup> Organo decisionale del Consiglio d'Europa, composto dai Ministri degli Esteri di tutti gli Stati Membri o dai loro Rappresentanti diplomatici permanenti a Strasburgo.

<sup>355</sup> GRECO M., "*Il caso "ex-Ilva" ritorna davanti la Corte europea dei diritti dell'uomo: quattro nuove condanne per l'Italia*", in *Diritti Comparati – Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 26 luglio 2022, Pag.5.

delle zone limitrofe all'impianto soffrono di malattie respiratorie, cardiache, cancro, disturbi neurologici e di un aumento della mortalità prematura<sup>356</sup>.

Puntando ora l'obiettivo sulle vicende giudiziarie interne al nostro Paese, è possibile allargare il quadro giurisprudenziale sul tema della tutela dei diritti e degli interessi che derivano dallo stabilimento ILVA. Ci siamo lasciati, nel paragrafo precedente, con la sentenza 85/2018 alla quale ne sono seguite molte altre.

Nella sentenza n.204/2019 della Corte Costituzionale<sup>357</sup>, la Consulta afferma che è ammissibile l'intervento proposto da Arcelor Mittal Italia S.p.A. nel contesto del giudizio di legittimità costituzionale riguardante l'art. 2, commi 5 e 6, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con modificazioni nella legge 4 marzo 2015, n. 20. Tale norma veniva contestata per presunta violazione degli articoli 3, 24, 32, 35, 41, 112 e 117, comma 1, della Costituzione italiana, oltre agli articoli 2, 8 e 13 della CEDU, nella misura in cui permette la continuazione dell'attività produttiva nello stabilimento ILVA di Taranto durante il sequestro penale, garantendo l'esenzione da responsabilità penale per i dirigenti, subordinata solo al rispetto delle disposizioni del piano ambientale stabilito dal D.P.C.M. del 14 marzo 2014. Arcelor Mittal Italia S.p.A., che aveva assunto la gestione dello stabilimento di Taranto a partire dal 1° novembre 2018, vantava pertanto un interesse diretto e specifico nel caso, essendo coinvolta direttamente nelle dinamiche operative regolamentate dalle norme impugnate. Il giudice che aveva sollevato la questione aveva contestato le suddette disposizioni perché, oltre a sollevare i gestori da responsabilità penale, autorizzavano "in ogni caso" la continuazione delle attività produttive nello stabilimento ILVA di Taranto durante il sequestro penale fino al 23 agosto 2023.

Successivamente, il Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza n.4802 del 23/06/2021, ha dichiarato illegittima, per assenza di un pericolo imminente per la salute, l'ordinanza d'urgenza n. 15 del 27 febbraio 2020, con la quale il Sindaco di Taranto aveva imposto al gestore e al proprietario dello stabilimento siderurgico "ex Ilva" di identificare entro 60 giorni gli impianti responsabili delle emissioni inquinanti e di risolvere le eventuali criticità. Nel caso in cui ciò non fosse stato realizzato, l'ordinanza prevedeva la "sospensione/fermata" delle attività dello stabilimento entro i successivi 60 giorni. Per il

---

<sup>356</sup> Guida al diritto 2022, n.19 in "De Jure – Banche dati editoriali GFL".

<sup>357</sup> Corte Costituzionale, 24/07/2019, n.204.

Consiglio di Stato, che ha accolto gli appelli delle società, il potere di ordinanza d'urgenza era stato esercitato in assenza dei presupposti di legge.

Inoltre, con la sentenza storica n. 18810/2021, la Corte di cassazione ha emesso un pronunciamento decisivo riguardo alle immissioni intollerabili e alla possibilità di configurare un danno risarcibile per la compressione del diritto di proprietà. La Corte ha condannato l'Ilva a risarcire i danni patrimoniali invocati dai cittadini di Taranto, noti per aver documentato con fotografie il persistente inquinamento causato dallo stabilimento siderurgico. Nel caso in questione, la Corte di cassazione ha ratificato la sentenza della Corte d'Appello, che aveva avallato la decisione del giudice di primo grado.

La sentenza si riferisce alla nota questione e si discute se l'inquinamento dell'ILVA comprime il diritto di proprietà, inteso come "diritto a godere in modo pieno ed esclusivo di un bene", a causa della perenne esposizione degli immobili al fenomeno di immissioni di polveri minerali. Nella sentenza in questione, si distingue chiaramente tra la mancanza di un danno non patrimoniale derivante dalle immissioni intollerabili e la possibilità di riconoscere un danno risarcibile di natura patrimoniale come conseguenza dell'illecito costituito dalle stesse immissioni. Inoltre, l'assenza di danni materiali, quali il deterioramento delle strutture dell'edificio o il deprezzamento commerciale dell'immobile, non esclude la possibilità di apprezzare un danno patrimoniale di diversa natura, economicamente valutabile, almeno in termini di valore d'uso.

La massima enunciata è la seguente: *"La compressione o limitazione del diritto di proprietà o di altro diritto reale, causate da un fatto dannoso altrui, sono suscettibili di valutazione economica non solo se comportano la necessità di spese ripristinatorie (cosiddetto danno emergente) o la perdita dei frutti del bene (lucro cessante), ma anche se il titolare del diritto subisce personalmente disagio o sacrificio a causa della compressione e limitazione del godimento del bene. Pertanto, se da un lato l'assenza di un danno non patrimoniale derivante dalle immissioni intollerabili non esclude la possibilità di riconoscere un danno risarcibile di natura patrimoniale come conseguenza dell'illecito costituito dalle immissioni stesse; dall'altro, l'assenza di danni materiali, come il deterioramento delle strutture dell'edificio o la svalutazione commerciale dell'immobile, non esclude la possibilità di riconoscere un danno patrimoniale di diversa natura (ossia, dalla perdita di talune significative facoltà di godimento), economicamente valutabile almeno in termini di valore d'uso. Nel caso di specie, l'illiceità derivava dal*

*fatto generatore del danno arrecato a terzi – vale a dire, lo spargimento di polveri minerali che superano la normale tollerabilità – sicché, il criterio del pre-uso, cui fa riferimento l'art. 844 c.c., comma 2, ha carattere del tutto sussidiario e facoltativo, e il giudice non è obbligato a farvi ricorso. È stato anche opportunamente evidenziato che, nel caso di superamento della normale tollerabilità delle immissioni, l'azione è inquadrabile nello schema generale dell'illecito aquiliano, ex art. 2043 c.c., e non trova motivo di applicazione, in radice, il criterio della priorità di un certo uso".*

Infine, riguardo il processo avviatosi nei confronti dei principali indagati nel caso ILVA, la sentenza di primo grado, pronunciata il 31 maggio 2021, si concluse con la condanna di 26 individui, tra dirigenti aziendali, manager e figure politiche<sup>358</sup>. Ai principali fiduciari dell'azienda siderurgica, individuati come una sorta di "governo ombra" dei Riva, furono inflitti 18 anni e 6 mesi di carcere.

La Corte inflisse anche l'interdizione perpetua o per 5 anni dai pubblici uffici o dai propri incarichi a molti dei condannati. La confisca degli impianti dell'area a caldo e la confisca per equivalente dell'illecito profitto furono stabilite nei confronti delle tre società coinvolte, per un totale di 2,1 miliardi di euro. In totale, 39 persone e tre società furono imputate nel processo<sup>359</sup>.

Il 2 febbraio 2024, si è verificata una delle ultime svolte nella complessa vicenda dell'ex Ilva, che ha visto il tribunale di Milano respingere il ricorso presentato da Acciaieria d'Italia (ADI) contro l'amministrazione straordinaria proposta dal governo. Nello stesso giorno, l'azienda, controllata principalmente da Arcelor Mittal, si è opposta fermamente all'ispezione voluta dal ministro delle Imprese Adolfo Urso, interrompendola bruscamente. Questo scontro tra l'esecutivo e il socio privato ArcelorMittal continua. L'amministrazione straordinaria per Acciaieria d'Italia (il gestore) sembra sempre più imminente, considerando che l'Ilva (il proprietario degli impianti) è già sotto amministrazione straordinaria dal 2012. Oltre ai problemi legati agli impianti obsoleti e pericolosi, ADI ha un debito di circa 3,1 miliardi di euro, con creditori di spicco come Unicredit, Eni, Snam ed Enel.

---

<sup>358</sup> Le principali condanne: Fabio Riva fu sentenziato a 22 anni, mentre suo fratello Nicola a 20. Girolamo Archinà, responsabile delle relazioni istituzionali e considerato la "longa manus" dei Riva verso istituzioni e politica, ricevette una pena di 21 anni e 6 mesi, con 6 mesi in meno per l'ex direttore dello stabilimento, Luigi Capogrosso.

<sup>359</sup> IIFattoQuotidiano.it, "Ex Ilva, al via l'appello del processo per disastro ambientale: in primo grado condanne a più di 20 anni per i Riva", 19 aprile 2024.



Nel corso del tempo, diversi decreti e modifiche normative si sono succeduti in merito alla questione ILVA, apportando significative innovazioni e cambiamenti. Di seguito verranno riportati alcuni dei più rilevanti.

Il decreto-legge n. 2 del 2023 ha riaffermato che all'Ilva debba essere riconosciuto lo status di «stabilimento di interesse strategico nazionale», introducendo nuove disposizioni legislative per assicurarne la perpetua operatività. Come il decreto-legislativo n. 270 del 1999, che (ricordiamo) ha introdotto la definizione di "impianto di interesse strategico nazionale", aveva come obiettivo principale quello di proteggere le grandi imprese in situazioni di grave crisi finanziaria, al fine di favorirne il recupero e garantire la continuità delle attività economiche attraverso l'adozione di normative specifiche per la cessione dell'azienda, similmente, la logica alla base del concetto di "stabilimento di interesse strategico nazionale" è stata quella di salvaguardare le attività imprenditoriali e gli occupati all'interno di grandi complessi produttivi, che si trovano in una situazione di crisi aziendale causata da motivi diversi dal dissesto finanziario ma comunque gravi, al fine di prevenire potenziali impatti negativi sul sistema economico nazionale derivanti dalla loro chiusura.

La designazione di Ilva Taranto come "stabilimento di interesse strategico nazionale" è stata esplicitamente citata come base per le azioni legislative che hanno avviato il processo di nazionalizzazione di Ilva<sup>360</sup>. Questa logica, in qualche modo, si avvicina a quella sancita dall'articolo 43 della Costituzione, ma non si sovrappone completamente: la nazionalizzazione di Ilva è in corso perché l'azienda è considerata uno "stabilimento di interesse strategico nazionale", un motivo che non coincide con quelli indicati dall'articolo 43 della Costituzione<sup>361</sup>. Ciò che conta, nella decisione di nazionalizzare Ilva, non è tanto il fatto che l'azienda sia legata a "servizi pubblici essenziali", "fonti d'energia" o "situazioni di monopolio". Piuttosto, l'acciaieria Ilva è semplicemente "*too*

---

<sup>360</sup> si fa riferimento, innanzitutto, all'art. 3 del decreto-legge n. 103 del 2021, che per primo ha giustificato l'ingresso di Invitalia in Ilva in quanto «stabilimento di interesse strategico nazionale». I successivi provvedimenti legislativi riguardanti la nazionalizzazione sono stati, poi, il decreto-legge n. 115 del 2022 e il decreto-legge n. 2 del 2023

<sup>361</sup> Secondo quanto stabilito dalla sentenza n. 58 del 1965 della Corte Costituzionale, l'art. 43 Cost. è stato concepito con l'obiettivo di prevenire il rischio che un soggetto privato, operando in settori legati a servizi essenziali, fonti energetiche o agendo come monopolista, possa esercitare un'influenza estesa non solo sull'economia, ma anche sul piano sociale e politico. Tuttavia, questo non è il caso di Ilva, poiché il danno all'interesse pubblico in questo contesto risiede principalmente negli impatti negativi delle emissioni inquinanti sull'ambiente circostante e sulla salute delle persone.

*big to fail*<sup>362</sup>: basandosi su questa premessa, l'intervento dello Stato è stato giustificato, poiché è l'unica entità in grado di gestire le sorti di un gigante industriale di rilevanza nazionale. Il decreto in questione ha contribuito a ridefinire il rapporto tra il pubblico e il privato nel contesto di Ilva tant'è che il suo art. 1 ha confermato il ritorno dello Stato nella gestione di Ilva Taranto. Ci si rese conto, infatti, che dopo un lungo periodo di gestione aziendale da parte di soggetti privati, nonostante la nomina di commissari straordinari, non era stato possibile raggiungere un delicato equilibrio tra le necessità di protezione ambientale, salute pubblica, occupazione e prosperità dell'azienda stessa. In particolare, non erano stati effettuati gli investimenti essenziali per la manutenzione, l'aggiornamento e il potenziamento produttivo delle strutture dell'impianto.

Per cui, nonostante le recenti decisioni giudiziarie, sono proseguite le azioni volte a completare l'acquisizione della maggioranza azionaria da parte di Invitalia all'interno della società madre dell'acciaieria pugliese. In particolare, il decreto-legge n. 2 del 2023 ha conferito a Invitalia il mandato di effettuare ulteriori sottoscrizioni di aumento di capitale o di fornire finanziamenti in conto soci, con un tetto massimo di investimento pari a un miliardo di euro. Tale autorizzazione è stata estesa anche nel caso in cui gli impianti dello stabilimento fossero soggetti a sequestro o confisca giudiziaria. La statalizzazione ha avuto origine dalla stipula di un accordo vincolante tra Invitalia e Arcelor Mittal, avvenuta il 10 dicembre 2020. Questo accordo ha previsto la ricapitalizzazione di AM InvestCo Italy, l'azienda responsabile della locazione, con obbligo di acquisto, dei settori operativi di Ilva.

L'intervento legislativo del Governo, attraverso i decreti-legge n. 103 del 2021 e n. 105 del 2022, ha aperto la strada all'ingresso di Invitalia all'interno di Ilva Taranto. Con il primo decreto-legge, Invitalia è stata autorizzata a effettuare aumenti di capitale e a fornire finanziamenti in conto soci, fino a un massimo di 705 milioni di euro. Tale decisione è stata presa con l'obiettivo dichiarato di "*assicurare la continuità dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico di Taranto della società Ilva S.p.A.*"<sup>363</sup>.

---

<sup>362</sup> VERDOLINI E., "*Un nuovo capitolo nella saga Ilva: commento al decreto n.2 de 2012*", in Osservatorio Costituzionale, Fascicolo 4/2023, 1° agosto 2023, Pag. 47.  
([https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2023\\_4\\_08\\_Verdolini.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2023_4_08_Verdolini.pdf))

<sup>363</sup> Art. 1 comma 1 ter del decreto-legge n. 142 del 2019, così come modificato dall'art. 3 del decreto-legge n. 103 del 2021.

Successivamente, con il secondo decreto-legge<sup>364</sup>, Invitalia ha ottenuto l'autorizzazione a effettuare ulteriori aumenti di capitale, fino a un totale di un miliardo di euro per l'anno 2022, sempre con l'obiettivo di garantire la continuità delle operazioni presso Ilva Taranto. In seguito, Invitalia ha concluso un ulteriore accordo con Arcelor Mittal che prevede il trasferimento della maggioranza azionaria di controllo dell'acciaieria Ilva (il 60% delle azioni) a Invitalia entro il 31 maggio 2024. Tuttavia, ciò è condizionato al soddisfacimento di una serie di requisiti, tra cui il dissequestro degli impianti, la stipula di un accordo tra l'azienda e le organizzazioni sindacali e l'ottenimento della nuova autorizzazione integrata ambientale (AIA).

Il decreto-legge n. 2 del 2023 è stato quindi concepito con l'obiettivo di facilitare il processo di nazionalizzazione di Ilva e ha confermato il progressivo coinvolgimento di Invitalia nell'acquisizione dell'azienda. Attualmente, sembra che la nazionalizzazione sia difficile da invertire, nonostante i recenti sequestri degli impianti<sup>365</sup>.

Questo provvedimento ha altresì istituito un innovativo sistema definito “scudo penale”. Nel capo II del decreto in parola<sup>366</sup>, infatti, compaiono due articoli che esplicitano meglio la disciplina, ossia l'art.7 e l'art.8.

Questo esimente aveva come obiettivo quello di proteggere da procedimenti giudiziari coloro che sono impegnati nel garantire il funzionamento continuativo dell'impianto strategico, a condizione che vi sia piena conformità alle prescrizioni del «provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività».

Lo scudo penale, previsto dall'art. 7 del decreto oggetto di analisi, è stato considerato dal Governo come un elemento imprescindibile per creare un contesto favorevole alla continuazione delle attività produttive dell'Ilva. Affinché lo scudo possa essere attivato, è necessario che siano soddisfatti solo due requisiti: primo, occorre identificare uno "stabilimento industriale di interesse strategico nazionale" come definito dall'articolo 1 del decreto-legge n. 207 del 2012; secondo, deve essere emesso un atto giuridico che autorizzi la continuazione dell'attività produttiva dell'impianto. L'azione del soggetto che intende beneficiare dello scudo deve conformarsi alle disposizioni di questo provvedimento.

---

<sup>364</sup> Decreto-legge n. 115 del 2022.

<sup>365</sup> VERDOLINI E., “Un nuovo capitolo nella saga Ilva: commento al decreto n.2 de 2012”, in Osservatorio Costituzionale, Fascicolo 4/2023, 1° agosto 2023, Pag.49.

<sup>366</sup> Rubricato “Disposizioni in materia penale relative agli stabilimenti di interesse strategico nazionale”.

Dal punto di vista soggettivo, l'esimente è accessibile a "chiunque", senza dover possedere una qualifica specifica (come amministratore, dirigente, capo reparto, operaio, ecc.), a condizione che l'individuo agisca con l'intento preciso di dare attuazione al provvedimento che autorizza la continuazione dell'attività. Naturalmente, tale intento può essere accompagnato da ulteriori scopi, come ad esempio il conseguimento di profitti o il rispetto delle scadenze contrattuali<sup>367</sup>.

Collegato all'esimente introdotto dall'art. 7 e potenzialmente in grado di influenzarne l'ambito di applicazione, c'è anche l'articolo successivo, l'art. 8 del d.l. n. 2/2023<sup>368</sup>, che include una "disposizione transitoria", al cui interno si richiama l'art. 2, comma 6, del d.l. n. 1/2015, il quale contempla un "vecchio scudo", riferito, a differenza del "nuovo scudo", solo alle questioni riguardanti l'ex ILVA. Un rapido confronto tra il "vecchio scudo" e il "nuovo scudo" evidenzia profonde differenze tra le due esenzioni. Per quanto riguarda i presupposti applicativi, il vecchio scudo richiedeva la presenza di un Piano Ambientale specificamente relativo all'ex-ILVA, per cui si applicava solo alle vicende di questo stabilimento; il nuovo scudo, invece, richiede l'esistenza di un provvedimento autorizzatorio per la continuazione dell'attività di qualsiasi impianto di interesse strategico nazionale, quindi è teoricamente una norma generale. Per quanto riguarda, invece, gli illeciti coperti, il precedente scudo proteggeva solo dai reati ambientali, sia penali che amministrativi, mentre il nuovo scudo protegge da qualsiasi reato solo sul piano penale. Successivamente, circa i soggetti protetti, il vecchio scudo si applicava solo a determinati soggetti (il commissario straordinario, l'affittuario o acquirente, e i soggetti da loro funzionalmente delegati), al contrario del nuovo che si applica a chiunque. Infine, riguardo il termine di validità, solo l'odierno scudo non ha una scadenza definita.

Da ultimo, con il d.l. n. 4/2024, il Governo italiano ha approvato un piano per la salvaguardia dell'ex ILVA di Taranto, attraverso la modificazione di determinate norme concernenti la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle imprese definite "grandissime" e della Legge Prodi-*bis* ossia il d.lgs. n.270/1999.

---

<sup>367</sup> BASILE F., "Un nuovo decreto c.d. salva-Ilva: prime osservazioni su "nuovo" e "vecchio" scudo penale", in Sistema Penale, fascicolo 2/2023, Pag.7.

([https://www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1683797842\\_sp-2023-2-basile.pdf](https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1683797842_sp-2023-2-basile.pdf))

<sup>368</sup> Art.8, d.l. 2/2023: "Fino alla data di perdita di efficacia del Piano Ambientale di cui all'articolo 2, comma 6, del decreto legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 4 marzo 2015, n. 20 [n.d.a.: cioè fino al 23 agosto 2023], continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al medesimo articolo 2, comma 6, con esclusione del limite temporale [n.d.a.: 6 settembre 2019] ivi indicato".

Con riguardo alle modifiche sulla Legge Prodi-*bis*, il decreto-legge ha introdotto disposizioni accelerative per la conclusione della fase liquidatoria nelle procedure di amministrazione straordinaria. È stato infatti inserito l'art. 74-bis nel d.lgs. n. 270/1999 (*Prosecuzione di giudizi e procedimenti esecutivi dopo la chiusura*). Questa norma stabilisce che la chiusura della procedura, se è stato approvato un programma di cessione dei complessi aziendali e completata la ripartizione finale dell'attivo, non è ostacolata dalla pendenza di giudizi o procedimenti esecutivi. In tali situazioni, il commissario straordinario mantiene la legittimazione processuale anche nei successivi gradi di giudizio<sup>369</sup>. È altresì previsto che, in relazione a eventuali sopravvenienze attive derivanti dai giudizi pendenti, non si procederà alla riapertura della procedura.

In tema di tutela dei lavoratori e della continuità aziendale, il recente Decreto sancisce che per le imprese responsabili di stabilimenti industriali di rilevanza strategica, impegnate in articolati piani di ristrutturazione aziendale ancora in corso, e poste sotto amministrazione straordinaria con continuità operativa, sia garantita per il 2024 la prosecuzione, senza soluzione di continuità, del trattamento straordinario di integrazione salariale, ove già autorizzato o in fase di autorizzazione, con l'obiettivo di preservare l'occupazione e le competenze aziendali.

Inoltre, per assicurare la massima sicurezza nei luoghi di lavoro, i lavoratori addetti alla manutenzione degli impianti e alla sorveglianza delle attività legate alla sicurezza possono essere soggetti a riduzione oraria o sospensione dal lavoro, a rotazione, solo se non direttamente impegnati in specifici programmi di manutenzione e sorveglianza delle attività connesse alla sicurezza. Di conseguenza, mentre si garantisce un'ampia copertura di cassa integrazione straordinaria, i lavoratori impiegati nella manutenzione degli impianti e nella sicurezza ne sono esclusi per consentire loro di rimanere pienamente operativi.

In aggiunta, il d.l. n. 4/2024 dispone che, per fronteggiare le impellenti necessità di continuità aziendale, indispensabili per mantenere operativi gli impianti siderurgici di Ilva S.p.A. e garantire la tutela ambientale e la sicurezza nei luoghi di lavoro, qualora le società che gestiscono tali impianti siano ammesse alla procedura di amministrazione

---

<sup>369</sup> La norma sancisce che la legittimazione del commissario straordinario perdura anche per procedimenti, inclusi quelli cautelari ed esecutivi, necessari per l'attuazione delle decisioni favorevoli all'amministrazione straordinaria, anche se instaurati dopo la chiusura della procedura.

straordinaria, il Ministero dell'Economia e delle Finanze possa concedere uno o più finanziamenti a titolo oneroso, della durata massima di cinque anni, fino a un limite massimo di 320 milioni di euro per l'anno 2024.

Infine, il decreto-legge n. 4/2024 introduce importanti novità anche riguardo le società di interesse strategico nazionale, come l'ex Ilva di Taranto, ora Acciaierie d'Italia, controllate da amministrazioni pubbliche statali. La normativa modifica l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 347/2003 (Decreto Marzano), stabilendo che le società partecipate da amministrazioni statali, esclusi gli emittenti azioni quotate, possono essere ammesse immediatamente alla procedura di amministrazione straordinaria se richiesto dai soci che detengono almeno il 30% delle quote. Questo è possibile se i soci hanno informato l'organo amministrativo della presenza dei requisiti per la procedura e questo non ha presentato l'istanza entro quindici giorni, o l'ha rifiutata nonostante i requisiti. Inoltre, la nuova normativa prevede che, dalla data di presentazione dell'istanza di amministrazione straordinaria fino alla chiusura della procedura o alla decisione finale del Tribunale, non si possano proporre domande di composizione negoziata della crisi d'impresa (art. 12 del d.lgs. n. 14/2019) né accedere a strumenti di regolazione della crisi o dell'insolvenza previsti dal medesimo decreto. Se alla data di presentazione dell'istanza risulta già depositata una domanda di nomina dell'esperto, questa sarà archiviata.

In sintesi, la presentazione dell'istanza di amministrazione straordinaria preclude l'accesso agli strumenti di regolazione della crisi fino alla chiusura della procedura o alla dichiarazione del Tribunale sulla mancanza dei requisiti, impedendo l'utilizzo di accordi di ristrutturazione, piani di risanamento, procedure di sovraindebitamento e concordati<sup>370</sup>. Nonostante gli innumerevoli intenti che hanno mosso il Governo nell'emanazione del suddetto decreto, per molti esso non è in grado di affrontare la condizione drammatica in cui versa lo stabilimento<sup>371</sup>.

Mentre il conflitto tra il socio privato e quello statale continua, con governo, imprenditori e sindacati che cercano di salvare la "continuità produttiva" a tutti i costi, alcune associazioni di genitori, cittadini, medici di Taranto e persino parte degli operai chiedono la chiusura dell'impianto inquinante, ormai sull'orlo del collasso.

---

<sup>370</sup> LAZOPPINA G., "Le novità del decreto "ex ILVA!", in IUS, Crisi d'impresa, Il Fallimentarista, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 29 gennaio 2024, su <https://ius.giuffrefl.it/dettaglio/10821038/le-novita-del-decreto-ex-ilva?searchText=ilva%20di%20taranto>

<sup>371</sup> <https://www.deputatipd.it/blog/ex-ilva-decreto-miope-e-insufficiente>

Infatti, l'ex Ilva continua a contaminare suolo, aria e acqua. Sul fronte ambientale, i dati mostrano un peggioramento della situazione, con un aumento dei livelli di benzene. Questo è un segnale evidente del fallimento dell'approccio di "ambientalizzazione" dell'Ilva. I cittadini danneggiati dall'inquinamento stanno ancora cercando giustizia. Anche più di 150 medici tarantini hanno espresso preoccupazione per la salute della comunità. In una lettera alla presidente del consiglio, gli stessi hanno citato numerosi studi che dimostrano come le sostanze inquinanti industriali causino malattie tra i lavoratori e i cittadini; in più, hanno sottolineato un aumento di patologie legate all'inquinamento, tra cui tumori, malattie respiratorie e infantili, evidenziando la necessità di affrontare urgentemente la crisi legata all'ex Ilva non solo dal punto di vista economico, ma anche per la salute dei cittadini di Taranto.

Le ultimissime notizie riguardano l'udienza pubblica fissata al 25 giugno dalla Corte di Giustizia europea per la pronuncia della sentenza in merito all'azione inibitoria collettiva promossa da dieci cittadini tarantini, facenti parte dell'associazione "*Genitori Tarantini*", e da un bambino di undici anni colpito da una grave e rara mutazione genetica. Questa class action è stata poi presa a cuore da ulteriori 130 cittadini che hanno deciso di aderire alla stessa.

In particolare, il Tribunale di Milano aveva sospeso nel settembre del 2022 la causa sull'inibitoria trasmettendo alla Corte del Lussemburgo tutti gli atti al fine di rispondere agli interrogativi sorti in corso di giudizio circa l'interpretazione della disciplina europea in tema di emissioni inquinanti delle industrie in relazione alle norme italiane. Ciò che i ricorrenti richiedono principalmente è la cessazione delle attività dell'area a caldo dell'ex ILVA, nonché la chiusura delle cokerie e l'interruzione dell'attività fino all'attuazione delle prescrizioni dell'Aia e la predisposizione di un piano industriale che preveda la riduzione delle emissioni di gas serra di almeno la metà rispetto a quelle attuali.

L'avvocato generale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Juliane Kokott, nell'udienza del 14 dicembre scorso, ha affermato che, secondo le direttive dell'UE, un impianto industriale non può ottenere l'autorizzazione se provoca danni eccessivi alla salute. Inoltre, solo in circostanze particolari è consentito un rinvio delle misure volte a ridurre l'impatto ambientale<sup>372</sup>.

---

<sup>372</sup> La Gazzetta del Mezzogiorno, "*Class action per fermare l'Ilva a Taranto, la decisione davanti la Corte Ue il 25 giugno*", 15 maggio 24.

In questo primo semestre del 2025 verrà avviata la costruzione di due forni elettrici nello stabilimento ex Ilva di Taranto, che entreranno in funzione nel corso del 2027. A comunicarlo è stato Giovanni Fiori, uno dei commissari straordinari di Acciaierie d'Italia, durante un incontro con il governo e i sindacati a Palazzo Chigi. Questi nuovi impianti sostituiranno due degli attuali altiforni. Attualmente, lo stabilimento di Taranto opera a capacità ridotta, con il solo Afo 4 in funzione, previsto in attività fino al 2030. Gli altiforni Afo 1 e Afo 2 sono momentaneamente inattivi per manutenzione.

Il governo ha annunciato l'intenzione di emanare una nuova norma per trasferire ulteriori 150 milioni di euro da Ex Ilva in amministrazione straordinaria ad Acciaierie d'Italia, anch'essa in amministrazione straordinaria, ai quali si aggiungeranno 320 milioni di euro derivanti da un prestito ponte. Questo è quanto dichiarato da Francesco Rizzo dell'Usb dopo l'incontro a Palazzo Chigi, sottolineando che i fondi totali destinati all'azienda di Taranto ammonteranno a 620 milioni di euro, considerando anche i 150 milioni già erogati. La norma dovrebbe essere introdotta a breve a causa della criticità della situazione<sup>373</sup>.

---

<sup>373</sup> La Gazzetta del Mezzogiorno, “*Ex Ilva: nel primo semestre 2025 avvio lavori sui due forni elettrici. Usb: «Dal governo altri 150 milioni». Uilm: «Per noi resta valido l'accordo del 2018»*”, 29 aprile 2024.



## CONCLUSIONI

A conclusione di questo elaborato, emerge con maggior certezza quanto affermato sin dall'inizio del primo capitolo ovverosia quanto il tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sia di fondamentale importanza all'interno del nostro ordinamento e in quello comunitario.

In effetti, è impossibile non concordare sul fatto che l'attuazione dell'intera disciplina in materia sia alla base di una società moderna responsabile, in grado di comprendere la profondità e la portata di determinate tematiche e di quanto sia importante difenderle e sostenerle. Investire nella sicurezza ha sempre dimostrato, nel corso degli anni, innumerevoli vantaggi dal momento che tramite essa si è in grado di ridurre notevolmente infortuni e malattie professionali, con conseguenziale riduzione (per il datore soprattutto) dei costi ad essi associati. Non solo, tramite essa il datore di lavoro riesce a creare un clima di collaborazione e fiducia in azienda, migliorando non solo le relazioni interpersonali ma anche, volendo guardare a meri interessi economici, la produttività in quanto è risaputo che lavorare in un clima sano e salubre invogli chiunque vi si ritrovi a fare del suo meglio.

Rispettare le norme in tema di salute e sicurezza produce un impatto significativamente positivo anche sulla reputazione aziendale: le imprese che dimostrano un profondo e serio impegno verso la protezione dei loro dipendenti godono di una migliore immagine pubblica, attraggono clienti ed investitori, investendo così nel loro successo a lungo termine.

È probabilmente questo l'aspetto che per lunghissimi anni, dall'apertura dell'impianto sino all'emergere della questione ambientale disastrosa, né lo Stato né i successivi proprietari privati hanno preso in considerazione nell'avviare e proseguire la produzione nell'acciaieria più grande d'Europa: l'ILVA di Taranto.

Anni ed anni di inquinamento che hanno messo in pericolo la vita non solo di migliaia di lavoratori, ammalatisi a causa dell'esposizione continua ad agenti altamente tossici e cancerogeni, ma anche di una larga fetta di popolazione limitrofa allo stabilimento che ha dovuto subire in modo passivo il tutto.

Dopo una serie di interventi attuati nel corso degli anni, che spaziano dalla privatizzazione a all'emanazione di più e più decreti incentrati sulla prosecuzione dell'attività, si pone ora l'accento sulla "decarbonizzazione" della Puglia per superare

l'attuale stallo. Questo ambizioso progetto, sostenuto dalle autorità locali e da tutte le organizzazioni ambientaliste sorte per far fronte all'evidente emergenza ambientale in cui la città versa tutt'ora, mira a una riconversione che si rivela complessa per molteplici ragioni. L'obiettivo principale è quello di sostituire i vecchi impianti industriali, con nuove tecnologie molto più ecosostenibili e in grado di permettere la conversione degli altiforni in impianti elettrici alimentati a gas, fino all'utilizzo dell'idrogeno per il loro funzionamento.

Per troppo tempo la città di Taranto ha subito decisioni governative e giudiziarie che hanno fortemente compromesso le sue capacità istituzionali, imprenditoriali e progettuali, relegando la cittadinanza attiva a una protesta sempre più rabbiosa. Ciò anche a causa della mancanza di empatia verso le tematiche ambientali, sanitarie ed ecologiche dimostrata non solo dai vari governi locali susseguitesi, ma anche dai alcuni dei proprietari dello stabilimento, i quali hanno continuato molto spesso a produrre nonostante fossero consapevoli della crisi ambientale in corso.

Troppo spesso si è caduti nell'errore di percepire la tematica della salute dei cittadini e dei lavoratori e quella dell'ambiente come in contrasto con quella dell'occupazione, quando in realtà il vero problema è sempre risieduto nell'approccio con cui il caso è stato affrontato e gestito. Dovremmo piuttosto considerare l'opportunità di un approccio che sia in grado di conciliare la salubrità ambientale con la salvaguardia dei posti di lavoro all'interno di quelle aziende in cui quest'ultimo aspetto è a rischio a seguito delle emissioni inquinanti. Questa idea deve sicuramente tener conto del fatto che la sfida della transizione non è semplice da affrontare dal momento che richiede un'autentica attenzione al benessere dei dipendenti, in conformità con le normative sulla salute e la sicurezza sul lavoro.

Sollevando una provocazione sul punto, si può consigliare di intraprendere due vie: o privilegiare uno degli interessi a scapito dell'altro, compromettendo un diritto a vantaggio di un altro e muovendosi contro tutto quanto detto sinora in tema di bilanciamento tra diritti; oppure, perseguire uno sviluppo economico e occupazionale che sia effettivamente compatibile con l'ambiente.

È evidente come, soprattutto negli ultimi tempi, il Governo italiano e i sindacati, anche dietro la spinta dell'Unione europea che più volte ha condannato il nostro ordinamento per violazione dei parametri ambientali imposti, esplorano quest'ultima

opzione, poiché comprendono che il lavoro è fondamentale per una vita libera e dignitosa, mentre la sicurezza e la salute sul posto di lavoro sono imprescindibili.

In conclusione, la vicenda di Taranto ci suggerisce la necessità di riconsiderare la protezione dei lavoratori in situazioni di crisi aziendale, promuovendo soluzioni che consentano la continuazione dell'attività produttiva riducendo al minimo, però, i rischi ambientali e per la salute.

## BIBLIOGRAFIA:

- Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, “*Responsabilità sociale delle imprese e sicurezza e salute sul lavoro*”, 2005.
- AFFINITO M., DE CECCO M., “Le privatizzazioni nell’industria manifatturiera italiana”, Donzelli Editore, 2010.
- AICARDI N., “*La sanità*”, in CASSESE S., “*Trattato di Diritto Amministrativo*”, Giuffrè Editore, Milano.
- ASIRI, Numerazione Rossa, Busta R286, Iri-Ilva, “*Programma di riassetto e privatizzazione gruppo Ilva*”, 1993.
- ASSENNATO G., “Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali”, in *Questione Giustizia*, Ed. Magistratura democratica, 2014.
- BALANDI G.G., “*Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro: l’art.9 dello Statuto*” in “*Lavoro e diritto*”, 1990.
- BALCONI M., “*La siderurgia italiana (1945-90) tra controllo pubblico e incentivi al mercato*”, Ed. Il Mulino, Bologna, 1991.
- BALDASSARRE A., “*Diritti sociali*”, Enciclopedia Giuridica Treccani.
- BANCA D’ITALIA, Asbi, pratt., n. 912, doc. 7, Succursale di Taranto, “*Relazione sull’andamento economico della provincia*”, 1962, Pag. 41.
- BARBERA A., “*Articolo 2*”, in BRANCA G., “*Art. 1-12, Principi fondamentali. Commentario alla Costituzione*”, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975.
- BASILE F., “*Un nuovo decreto c.d. salva-Ilva: prime osservazioni su “nuovo” e “vecchio” scudo penale*”, in *Sistema Penale*, fascicolo 2/2023.
- BIANCHI D’URSO F., “*Profili giuridici della sicurezza*”, Jovene, 1980.
- BIANCHI D’URSO F., “*Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*”, Jovene, 1980.
- BIANCHI R., “*Dal processo “Ambiente svenduto” a “crimine contro l’umanità”: chi dovrà pagare il prezzo?*”, in *Ambiente e sviluppo*, Ed. IPSOA, 2018.
- BLAIOTTA R., PADOVANI T., “*Diritto penale e sicurezza del lavoro*”, Giappichelli Editore, 2023.
- BLAIOTTA R., PADOVANI T., “*Diritto penale e sicurezza sul lavoro*”, Giappichelli Editore, 2022.

- BORTONE R. in MONTRUSCHI L., *“La sorveglianza sanitaria, Ambiente, salute e sicurezza: per una gestione integrata dei rischi di lavoro”*, Giappichelli Editore, Milano, 1997.
- BRONZINI G. *“Il bilanciamento nella giurisprudenza: come bilanciare la sovranità popolare?”*, in BRONZINI G., COSIO R., *“Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali”*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.
- CAMPETTI L., *“ILVA CONNECTION – Inchiesta sulla ragnatela di corruzioni, omissioni, colpevoli negligenze sui Riva e le Istituzioni”*, Ed. Manni, 2013.
- CAPECE M., *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: i principi, le regole, le nuove esigenze di tutela*, Giappichelli Editore, 2022.
- CARLASSARE L., *“Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro”*, Feltrinelli, Milano, 2012.
- CARUSO S., *“Il d.lgs. 626: nuovi obblighi, nuovi soggetti, nuove relazioni industriali?”* in PAGANO S., CARUSO S., *“Le innovazioni legislative in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro : imprese, pubbliche amministrazioni e sindacato nel diritto del lavoro che cambia : atti del Convegno di Catania 2-3 giugno 1995 : aggiornati con il d.lgs. n. 242/96 modificativo e integrativo del d.lgs. n. 626-94”* Cacucci, Bari, 1997.
- CASTRONUOVO D., CURI F., TONDINI CAGLI S., TORRE V., VALENTINI V., *Sicurezza sul lavoro: profili penali*, Torino, Giappichelli Editore, 2019.
- CERRUTI A., PALLANTE F., *“L’equilibrio di bilancio nella Costituzione italiana. Significato e profili critici”*, in Teoria politica, Annali 5, 2015.
- Commento all’art.48 in *“La sicurezza sul lavoro”*, Documenti n.1, Il Sole24ore del 5 maggio 2008.
- CHIASSONI P., *“Tecnica dell’interpretazione giuridica”*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- CHELI E., *“Il giudice delle leggi”*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- CORRIAS M., *“Sicurezza e obblighi del lavoratore”*, Giappichelli Editore, 2008.
- CORRIERE DEL GIORNO, *“Condannata l’Italsider. Inquinava il Mar Grande”*, 28 maggio 1982.
- CORSO G., *“I diritti sociali nella costituzione italiana”*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1981.

- D'APONTE M., "La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act", Giappichelli Editore, 2018.
- DEIDDA B., NATALE A., "Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso *Ilva*", in *Questione giustizia*, n. 2/2014.
- DE MATTEIS A., *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020.
- Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 novembre 1990 che inserisce Taranto fra le «*Aree ad elevato rischio ambientale*» istituite dalla Legge N. 349 dell'8 luglio 1986, confermata dalla successiva Deliberazione del Consiglio dei Ministri dell'11 luglio 1997.
- DELL'ATTI V., MUSERRA A. L., MARASCA S., LOMBARDI R., "DALLA CRISI ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE - Principi e soluzioni nella prospettiva economico-aziendale", Società Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale, FrancoAngeli, 2022.
- DOUGLAS M., "Purezza e pericolo. Un'analisi dei concetti di contaminazione e tabù", Bologna, Il Mulino, 1993.
- ESPOSITO C., "I tre commi dell'art. 41 della Costituzione, in *Giurisprudenza Costituzionale*", 1962, p. 37.
- FABOZZI R., "Considerazioni generali sulla tutela della salute", in STROZZI A., "Safety Management, Sicurezza sul lavoro e gestione del rischio", LUISS University Press, Roma, 2021.
- FARES G., "Problemi attuali dell'ordinamento sanitario", Editoriale scientifica, Napoli, 2013.
- FERRI F., "Il bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale", Giappichelli Editore, 2022.
- FREY M.; BATTAGLIA M., *Salute e sicurezza sul lavoro come sfida di miglioramento per le imprese*, 2017.
- GALANTINO L., *Il contenuto dell'obbligo di sicurezza*, Giuffrè Editore, 1996.
- GIANNI' R., MIGLIACCIO A., "Taranto, oltre la crisi", n. 85, *Aree deindustrializzate*, Ed. Meridiana, 2016.
- GIOVANNI B., "Persona e diritto alla salute", Wolters Kluwer CEDAM, Milano, 2018.

- GIUGNI G., FRENI A., “*Lo Statuto dei lavoratori, Commento alla legge 20 maggio 1970 n. 300*”, Milano, Giuffrè, 1971.
- GIURICKOVIC DATO A., “*Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al "caso Ilva"*”, in *federalismi.it*, Giappichelli Editore, 2019.
- GRECO M., “*Il caso “ex-Ilva” ritorna davanti la Corte europea dei diritti dell’uomo: quattro nuove condanne per l’Italia*”, in *Diritti Comparati – Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 26 luglio 2022.
- GUARINIELLO R., *Il T.U. commentato con la giurisprudenza*, Milano, Wolters Kluwer, 2022.
- GUARINIELLO R., *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer, Milano, 2022.
- GUAZZAROTTI A., “*Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*”, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2012.
- Guida al diritto 2022, n.19 in “*De Jure – Banche dati editoriali GFL*”.
- IIFattoQuotidiano.it, “*Ex Ilva, al via l’appello del processo per disastro ambientale: in primo grado condanne a più di 20 anni per i Riva*”, 19 aprile 2024.
- La Gazzetta del Mezzogiorno, “*Class action per fermare l’Ilva a Taranto, la decisione davanti la Core Ue il 25 giugno*”, 15 maggio 24.
- La Gazzetta del Mezzogiorno, “*Ex Ilva: nel primo semestre 2025 avvio lavori sui due forni elettrici. Usb: «Dal governo altri 150 milioni». Uilm: «Per noi resta valido l'accordo del 2018»*”, 29 aprile 2024.
- LAI M., “*I soggetti collettivi (Rappresentanti per la sicurezza; Organismi paritetici): costituzione, prerogative, attività*”, in NATULLO G., “*Salute e sicurezza sul lavoro*”, Utet, Torino, 2015.
- LAI M., *diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2010.
- LAZOPPINA G., “*Le novità del decreto “ex ILVA!”*”, in IUS, *Crisi d’impresa, Il Fallimentarista*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 29 gennaio 2024.
- LAPPONI S., NATALUCCI G., NATALE G., CAVALLARO A., *Il nuovo diritto del lavoro, guida pratica alle novità del Jobs Act*, Giuffrè Editore, Milano, 2015.

- LAPPONI S., NATALUCCI G., NATALE G., CAVALLARO A., *Il nuovo diritto del lavoro, guida pratica alle novità del Jobs Act*, Giuffrè Editore, Milano, 2015.
- LECCESE V., “*La cultura della sicurezza fra organizzazione e formazione*”, in “*Diritto della sicurezza sul lavoro*”, Università degli studi di Urbino Carlo Bo, 2016.
- LEPORE M., *La rivoluzione copernicana della sicurezza sul lavoro*, in “*Lavoro informazione*”, 1994.
- LIBRO VERDE, “*Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*”, COM(2001)366.
- LUCIANI M., “*Il diritto costituzionale alla salute*”, in *Diritto e Società.*, n. 4/1980.
- LUCIANI M., “*Diritto alla Salute*”, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVII, 1991.
- LUCIANI M., “*La produzione economica privata nel sistema costituzionale*”, Cedam, Padova, 1983.
- LUCIANI M., “*Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*”, in “*ADL*”, 2010.
- LUCIANI M., “*Salute*”, Mucchi Editore, 2022.
- LUZZI C., “*Il “Caso Ilva” nel dialogo tra le Corti. (Osservazioni a margine della Sentenza Cordella e Altri c. Italia della Corte EDU)*”, in *Consulta Online*, Estratto, Fascicolo II, 2019.
- M. LUCIANI, “*Salute. I) Diritto alla salute – Diritto costituzionale*”, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXVII, Roma, 1991.
- MANNA A., RUBINI P., *Il sistema penale in materia di sicurezza del lavoro*, Milano, Wolters Kluwer, 2023.
- MEGARO A., “*La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionali e prospettive*”, 2014.
- MENGHINI L., “*Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall’art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova “soggettività operaia?”*”, 2021.
- MINISTERO DELLA SALUTE – Direzione generale della prevenzione sanitaria, “*Benzopirene, Acque potabili-Parametri*”, 2016.
- MONTUSCHI L., “*Commento all’art. 32, primo comma*” in G. BRANCA, “*Commentario della Costituzione*”, Zanichelli, Bologna – Roma, 1982.



- MONTUSCHI L., *“Diritto alla salute e organizzazione del lavoro”*, Franco Angeli, Milano, 1989.
- MONTUSCHI L., *“Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro”*, in PASCUCCI P., *“Il testo unico sulla sicurezza del lavoro. Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007”* (Urbino, 4 maggio 2007), Ministero della salute-Ispesl, Roma, 2007.
- MORRONE A., *“Bilanciamento (giustizia costituzionale)”*, in FALZEA A., GROSSI P., CHELI E., COSTI R. *“Enciclopedia del diritto”*, Annali dal 2007, Vol. II, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2008.
- MORRONE A., CHIRIZZI O., *Diritto penale del lavoro: sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019.
- MORTATI C., *“La tutela della salute nella costituzione italiana”*, in Riv. Infort., 1961.
- NANIA R., *“Riflessioni sulla costituzione economica in Italia: il lavoro come fondamento, come diritto, come dovere”*, in NANIA R., *“L’evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali”*, Torino, Giappichelli, 2012.
- NATULLO G., *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Giappichelli Editore, Torino, 2023
- NATULLO G., *La tutela dell’ambiente di lavoro*, UTET, 1995.
- PACE A., *“Problematica delle libertà costituzionali, Lezioni, Parte Speciale”*, Cedam, 1992;
- PAMELIN D., *“Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron”*, Mediazione Politica e Compromesso Parlamentare, Fascicolo 2, 2017.
- PARLAMENTO EUROPEO, *“Integrazione parlamentare E-015610/2015”*, 9.12.2015.
- PASCUCCI P., *“Salute e sicurezza: dalle rappresentanze dell’art. 9 ai rappresentanti del d.lgs. n. 81/08”*, in *“Diritti lavori mercati”*, 2010.
- PERSIANI M., LEPORE M., *“Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro”*, Parte IV, UTET Giuridica, Milano, 2012.
- PESSI R., *“Il diritto del lavoro e la sua evoluzione, scritti in onore di Roberto Pessi”*, Tomo II, Cacucci Editore, Bari, 2021.

- PESSI R., *“Lezioni di diritto della previdenza sociale”*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2004.
- PEZZINI B., *“Il diritto alla salute: profili costituzionali”*, in *“Diritto e società”*, Vol. I, Giuffrè editore, Milano, 1983.
- PINELLI F., BERARDI A., *“Lineamenti di diritto penale dell’ambiente e della sicurezza sul lavoro”*, Wolters Kluwer, 2020.
- PIRRO E., *“L’incidenza dello stabilimento siderurgico dell’ILVA di Taranto sull’economia provinciale e regionale”*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1-2, marzo-giugno, Ed. Il Mulino, 2011.
- PROIA G., *“Manuale di diritto del lavoro”*, Wolters Kluwer, CEDAM, 2018.
- RAUSEI P., *“Illeciti e Sanzioni”*, Wolters Kluwer, 2022.
- RAUSEI P., *“Ispezioni e sanzioni nel Testo Unico Sicurezza del Lavoro. Norme annotate con tutte le ipotesi sanzionatori”*, II Edizione, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, 2010.
- REDAZIONE LAVORO, *“Igiene e sicurezza del lavoro”*, Ipsoa Francis Lefebvre, 2008.
- ROMEO S., *“L’ACCIAIO IN FUMO: L’Ilva dal 1945 ad oggi”*, Ed. Donzelli, 2019.
- ROMEO S., RANIERI R., *“La siderurgia IRP”*, in *“Storia dell’IRP”*, Ed. Laterza, 2014.
- ROTELLA A., *“Sicurezza sul lavoro 2021: manuale normo-tecnico”*, Milano, Wolters Kluwer, 2021.
- ROTELLA A., *“Sicurezza sul lavoro 2023”*, Wolters Kluwer, 2023.
- RUSSO A., *“Delega di funzioni e obblighi del datore di lavoro non delegabili”*, in TIRABOSCHI M., FANTI L., *“Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)”*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.
- SALA CHIRI M., *“Sulla problematica della salute e dell’integrità fisica dei lavoratori dopo l’art. 9 dello Statuto”*, in *“Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”*, 1973.
- SALAZAR C. M. G., *“I diritti sociali nel difficile dialogo tra le Corti”*, in Nuovo diritto amministrativo, 2016.
- SALERNO A., *“La tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”*, Cedam, Padova, 1982.

- SANTORO PASSARELLI G., *“La nuova sicurezza in azienda, commentario al titolo I del d.lgs. 81/2008”*, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, 2008.
- SERPE A., *“Il balancing preso sul serio. Brevi riflessioni su razionalità, conflitti, valori”*, in *Rivista Persona*, n.1/2011.
- SMURAGLIA C., *“Diritti fondamentali della persona nel rapporto di lavoro (situazioni soggettive emergenti e nuove tecniche di tutela)”*, *Rivista Giuridica del lavoro*, 2000.
- SMURAGLIA C., *“La sicurezza sul lavoro e la sua tutela penale”*, Giuffrè Editore, Milano, 1974.
- SOPRANI P., *“Sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro”*, Giuffrè Editore, Milano, 2001.
- STELLA LAFORGIA, *“Se Taranto è l’Italia: il caso Ilva”*, in *“Lavoro e diritto, Rivista trimestrale”* 1/2022, doi: 10.1441/103231.
- STOLFA F., LECCESE V., *“La cultura della sicurezza fra organizzazione e formazione”*, in *“Diritto della sicurezza sul lavoro”*, Università degli studi di Urbino Carlo Bo, 2016.
- STROZZI A., *“Lineamenti di diritto della sicurezza sul lavoro”*, Le Monnier Università, 2023.
- TESAURO A., *“Corte EDU e Corte Costituzionale tra operazioni di bilanciamento e precedente vincolante. Spunti tecnico-generalisti e ricadute penalistiche (Parte I). Il bilanciamento ad hoc (caso per caso)”*, in DPC, 24 giugno 2019.
- TIMELLINI C., *“Il campo di applicazione oggettivo e soggettivo”*, in GALANTINO L., *“Il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro”*, Utet, Torino, 2009.
- TOFFOLETTO F., *“Nuove tecnologie informatiche e tutela del lavoratore-Il potere di controllo del datore di lavoro-Il telelavoro”*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.
- TORDINI CAGLI S., *“Sfere di competenza e nuovi garanti: quale il ruolo per il lavoratore?”*, *lalegislazionepenale.eu*, 2020.
- TRIPODINA C., *“Articolo 32”*, in BARTOLE S., BIN R., *“Commentario breve alla Costituzione”*, Cedam, Padova, 2008.
- TULLINI P., *“Introduzione al diritto della sicurezza sul lavoro”*, Giappichelli Editore, 2022.

- Università degli studi "Roma Tre", Scuola dottorale in Scienze Politiche, Ciclo XXVIII, Sezione "Governano e Istituzioni", *“La tutela della salute nel contesto della crisi economica: il problema della sostenibilità finanziaria”*.
- VERDOLINI E., *“Un nuovo capitolo nella saga Ilva: commento al decreto n.2 de 2012”*, in Osservatorio Costituzionale, Fascicolo 4/2023, 1° agosto 2023.
- VIGONE M., *“Sicurezza sul lavoro: obblighi e responsabilità: adempimenti, soggetti obbligati, soluzioni tecniche e sanzioni del titolo 4 del d.lgs.81/2008”*, IlSole24h, 2010.
- VIMERCATI B., *“Il diritto ai beni vitali”*, in Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa, 2016.
- ZAGREBELSKY G., *“Il diritto mite: legge, diritti, giustizia”*, Einaudi, Torino, 1992.
- ZILIO GRANDI G., BOLOGNA F., *“Diritti sociali”*, Università Ca’ Foscari, Venezia.
- ZILIO GRANDI G., *“Lezioni di diritto del lavoro nella gestione d’impresa”*, Wolters Kluwer, Milano, 2018.
- ZIRULIA S., *“Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità della disciplina cd. “Salva Ilva””* in Rivista Diritto Penale Contemporaneo, 14 febbraio 2019.
- XI COMMISSIONE PERMANENTE “LAVORO” DEL SENATO” *“verbali delle audizioni nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sulla situazione degli stabilimenti Ilva di Taranto e di Novi Ligure”*.
- Cassazione Civile, 13 giugno 2006, n. 13659.
- Cassazione Civile, 20 novembre 1992, n. 12386.
- Cassazione Civile, S.U., 9 marzo 1979, n. 1463.
- Cassazione Civile, Sez. III, 27 luglio 2000, n. 9389.
- Cassazione Civile, Sez. Lav., 18 maggio 2007, n. 11622.
- Cassazione Civile, Sez. Lav., 5 dicembre 1980, n. 6339.
- Cassazione Civile, Sez. Lav., sentenza n. 4874 del 13 settembre 1982.
- Cassazione Civile, Sez. Lavoro, 13 settembre 1982, n. 4874.
- Cassazione Civile, Sez. Lavoro, 5 dicembre 1980, n. 6339.
- Cassazione Penale, 11 luglio 2002, n. 988.
- Cassazione Penale, 20 luglio 2016, n. 31210.

- Cassazione Penale, Sez. III, 1° aprile 2005, n. 12370.
- Cassazione Penale, Sez. III, 17 marzo 2008, n.11749.
- Cassazione Penale, Sez. III, 17 marzo 2022, n. 9028.
- Cassazione penale, Sez. IV, (u.p. 14 luglio 2021), 23 luglio 2021, n. 28729.
- Cassazione penale, Sez. IV, (u.p. 23 giugno 2021), Ordinanza del 7 luglio 2021, n. 25773.
- Cassazione Penale, Sez. IV, (ud. 05-12-2003), 6 febbraio 2004, n. 4981.
- Cassazione Penale, Sez. IV, 6 febbraio 2004, n. 4870.
- Cassazione Penale, Sez. IV, 8 febbraio 2008, n. 6280.
- Cassazione Penale, 8 marzo 2006, n. 31413.
- Consiglio di Stato, Sez. IV, n.4802/2021.
- Corte Costituzionale, sentenza n. 247/1974.
- Corte Costituzionale, sentenza n. 78/1958.
- Corte Costituzionale, sentenza n. 88/1979.
- Corte Costituzionale, sentenza n. 88/1979.
- Corte Costituzionale, sentenza n. 509/2000.
- Corte Costituzionale, sentenza n. 304/1994.
- Corte Costituzionale, sentenza n.127/1990.
- Corte Costituzionale, sentenza n. 85/2013.
- Corte Costituzionale, sentenza n. 58/2018.
- Corte Costituzionale, sentenza n. 204/2019.
- Corte di Giustizia dell'UE, 17 dicembre 1998, C-2/97.
- Corte di cassazione, sentenza n. 18810/2021.
- Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, 24 gennaio 2019 (nn. 54414/13 e 54264/15).
- Corte europea diritti dell'uomo, Sez. I, 05/05/2022, n.4642.
- Corte europea diritti dell'uomo, Sez. I , 24/01/2019 , n. 54414.
- Direttiva 2010/75/UE, Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010.
- Ordinamento comunale, 11 giugno 2001.
- Pretore di Legnano, 2 marzo 1971.
- Tar. Lazio, Sez. I, 31 maggio 2004, n. 5118.
- Tribunale di Milano, 24 gennaio 1972.

## SITOGRAFIA:

- [https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/DPC\\_Trim\\_2\\_2012-79-108.pdf](https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/DPC_Trim_2_2012-79-108.pdf)
- <https://servizi2.inps.it/>
- [https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Carta-Sociale-Europea-riveduta-1996/97](https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Carta-Sociale-Europea-riveduta-1996/97)
- <https://www.anfos.it/sicurezza/rischi-interferenze>
- [https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2008\\_0081.htm#015](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2008_0081.htm#015)
- <https://www.brocardi.it/statuto-lavoratori/titolo-i/art9>
- <https://www.frareg.com/it/sicurezza-sul-lavoro>
- <https://www.gazzettaufficiale.it>
- <https://www.gms-srl.it/sicurezza-sul-lavoro>
- [https://www.gms-srl.it/sicurezza-sul-lavoro/normative/dlgs-81-08-testo-unico-sulla-sicurezza/#h\\_90130888521641640530516173](https://www.gms-srl.it/sicurezza-sul-lavoro/normative/dlgs-81-08-testo-unico-sulla-sicurezza/#h_90130888521641640530516173)
- <https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/parte-primadiritti-e-doveri-dei-cittadini/titolo-iii-rapporti-economici/2850#:~:text=35.,regolare%20i%20diritti%20del%20lavoro>
- <https://www.ingenio-web.it/articoli/sicurezza-sul-lavoro-valutazione-e-gestione-del-rischio/>
- <https://www.insic.it/sicurezza-sul-lavoro/>
- <https://www.la legislazione penale.eu/>
- <https://www.modiq.it/>
- <https://www.riskmanagement360.it/risk-analysis/gestione-del-rischio-tutto-quello-che-bisogna-sapere/>
- <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-iii/articolo-35>
- <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-iii/articolo-38>
- <https://www.tutto626.it/testo-unico-sicurezza-lavoro/testo-unico-sicurezza-lavoro-storia-cosa-e.html>
- <https://www.vegaformazione.it/PB/duvri-sicurezza-valutazione-rischi-interferenti-p103.html>
- [https://it.wikipedia.org/wiki/Acciaierie\\_di\\_Taranto#Le\\_origini\\_dell'Ilva\\_di\\_Taranto](https://it.wikipedia.org/wiki/Acciaierie_di_Taranto#Le_origini_dell'Ilva_di_Taranto)

- <https://www.panorama.it/economia/ilva-taranto-storia-tappe-fallimento-italia-tumore-ambiente>
- <https://www.treccani.it/enciclopedia/ilva/>
- <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/02/19/ilva-storia-acciaieria-stato-riva-mittal-lavoro-ambiente/7451965/>
- [https://it.wikipedia.org/wiki/Gruppo\\_Riva#Storia](https://it.wikipedia.org/wiki/Gruppo_Riva#Storia)
- <https://www.sbai.uniroma1.it/sites/default/files/La%20diossina%20e%20i%20suoi%20effetti.pdf>
- [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)
- [https://www.treccani.it/enciclopedia/iri\\_](https://www.treccani.it/enciclopedia/iri_)
- <https://www.treccani.it/enciclopedia/privatizzazione/>
- <https://www.studioesepi.it/magazine/ambiente/autorizzazione-integrata-ambientale-aia>
- <https://www.isprambiente.gov.it/files/ippc/ispra-rapporto-controlli-aia-2011-ii-sem.pdf>
- <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012-12-03:207>
- [https://www.treccani.it/enciclopedia/il-decreto-ilva\\_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/il-decreto-ilva_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/)
- [https://www.lanternaweb.it/il-bilanciamento-tra-diritti-fondamentali-nel-sistema-italiano/.](https://www.lanternaweb.it/il-bilanciamento-tra-diritti-fondamentali-nel-sistema-italiano/)
- [https://www.questionegiustizia.it/articolo/ilva-e-il-diritto-alla-salute-la-corte-costituzionale-ci-ripensa-\\_10-04-2018.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/ilva-e-il-diritto-alla-salute-la-corte-costituzionale-ci-ripensa-_10-04-2018.php)
- [https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-salute-il-lavoro-i-giudici\\_24-03-2018.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-salute-il-lavoro-i-giudici_24-03-2018.php)
- [https://www.altalex.com/documents/news/2018/06/13/caso-ilva-estratto-rivista#\\_ftnref34](https://www.altalex.com/documents/news/2018/06/13/caso-ilva-estratto-rivista#_ftnref34)
- <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-192164>
- <https://ius.giuffrefl.it/dettaglio/10821038/le-novita-del-decreto-ex-ilva?searchText=ilva%20di%20taranto>
- <https://www.deputatipd.it/blog/ex-ilva-decreto-miope-e-insufficiente>