

DIRITTO  
della  
SICUREZZA sul LAVORO

Rivista dell'Osservatorio Olympus



1506  
UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI URBINO  
CARLO BO

## **DIRITTO DELLA SICUREZZA SUL LAVORO**

### **Rivista dell'Osservatorio Olympus**

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 1 del 28 gennaio 2016

“Diritto della Sicurezza sul lavoro” è una rivista scientifica di Classe A, Area 12, pubblicata *on line*, che consta di due fascicoli all'anno e che raccoglie contributi scientifici originali dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro. La rivista si colloca fra le iniziative dell'Osservatorio “Olympus” dell'Università di Urbino Carlo Bo (<http://olympus.uniurb.it>) mirando ad approfondire l'attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall'Osservatorio.

### **Periodicità**

La rivista pubblica fascicoli semestrali ad incremento. I contributi pronti per la pubblicazione saranno inseriti via via nella sezione del sito di ateneo dedicata alla Rivista. Al termine di ogni semestre sarà disponibile il fascicolo completo.

### **Suddivisione**

Prima parte: Saggi (sottoposti a referaggio e/o commissionati).

Seconda parte: Note e dibattiti.

Previsione di supplementi/numeri speciali.

### **Copyright**

Licenza Common Creative 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

### **Direttore Responsabile**

Paolo Pascucci.

### **Comitato Scientifico e dei Referee**

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Donata Gottardi, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luca Nogler, Roberta Nunin, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

### **Comitato di Direzione**

Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Gaetano Natullo, Paolo Polidori.

### **Comitato di Redazione**

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Alberto Andreani, Stefano Costantini, Angelo Delogu, Lucia Isolani, Maria Morello, Natalia Paci, Martina Vincieri.

### **Pubblicazione grafica**

Sebastiano Miccoli.

### **Sede**

OLYMPUS – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; [olympus@uniurb.it](mailto:olympus@uniurb.it)

## **PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE**

### **Oggetto**

I saggi destinati alla pubblicazione su “Diritto della Sicurezza sul lavoro” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto. Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell'organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

### **Trasmissione**

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: [paolo.pascucci@uniurb.it](mailto:paolo.pascucci@uniurb.it).

### **Formato**

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note a piè di pagina. Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve abstract in italiano

e in inglese, dall'indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dalla qualifica accademica o professionale dell'autore e dal suo indirizzo di posta elettronica.

### **Apparato bibliografico**

Gli apparati di note dovranno essere redatti come segue: tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. Non è previsto un elenco bibliografico finale.

*Esempio di citazione di monografia:*

C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2015.

*Esempio di citazione di antologia:*

M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, Giuffrè, 2011.

*Esempio di citazione di contributo in volume:*

L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 84 ss.

*Esempio di citazione di saggio pubblicato in rivista:*

L. IEVA, *Sicurezza: responsabilità del datore di lavoro pubblico*, in "Diritto e pratica del lavoro", 2009, p. 1182.

*Esempio di ulteriore citazione di saggio già citato:*

L. IEVA, *Sicurezza*, cit., p. 1182.

*Esempio di citazione di voce enciclopedica:*

G. NATULLO, voce *Sicurezza del lavoro*, in "Enciclopedia del diritto", Annali, IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1073 ss.

*Esempi di citazione di sentenza:*

Cass. pen., S.U., 18 settembre 2014, n. 38343, in <http://olympus.uniurb.it>.

Cass. pen. sez. IV, 11 luglio 2002, n. 988, in "Rivista penale", 2003, p. 203.

### **Vaglio preventivo**

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti ad una preventiva lettura nell'ambito del Comitato di Direzione e del Comitato di Redazione..

### **Referaggio per i saggi proposti dagli autori**

La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata a due referaggi di componenti del Comitato scientifico e dei Referee o di autorevoli esperti che li leggeranno in forma anonima. Dei saggi sottoposti a referaggio sarà data indicazione in sede di pubblicazione. I referee dovranno esprimere il proprio giudizio compilando la scheda di referaggio allegata. La procedura di referaggio è gratuita. Il sistema permette di mantenere nei suoi archivi i referaggi effettuati tramite procedura interna alla piattaforma.

### **Saggi in lingua straniera**

Le regole relative alla valutazione preventiva ed al referaggio valgono anche per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d'origine.

### **Esclusività e gratuità della pubblicazione**

Tutti i saggi destinati alla pubblicazione su "Diritto della Sicurezza sul lavoro" non potranno essere né preventivamente né successivamente pubblicati altrove. La pubblicazione su "Diritto della Sicurezza sul lavoro" è gratuita.

## Sommarario

**Prima parte: Saggi**

ANGELO CASU <i>“Io era tra color che son sospesi...”</i> . Incertezze applicative e prospettive future del nuovo provvedimento di sospensione ex art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 dopo il d.l. n. 146/2021	1
EDOARDO ALES <i>Un convegno su “Sicurezza dell’ambiente di lavoro e nell’ambiente”</i> . <i>Presentazione</i>	19
ROBERTO PINARDI <i>Iniziativa economica, lavoro ed ambiente alla luce della recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.</i>	21
CHIARA LAZZARI E PAOLO PASCUCCI <i>La gestione della circolarità dei rischi tra ambiente interno ed esterno all’azienda. Profili giuridici</i>	35
LUIGI ENRICO GOLZIO <i>I modelli organizzativi per la prevenzione dei rischi in impresa: il confronto tra monodatorialità e multidatorialità</i>	49
MARA CHILOSI E MATTEO RICCARDI <i>Profili penalistici dei modelli organizzativi. Ambiente interno e ambiente esterno: interferenze relative al catalogo “231”</i>	65
FRANCESCO BASENGHI <i>Conclusioni. Sicurezza dell’ambiente di lavoro e nell’ambiente</i>	95

**Seconda parte: Note e dibattiti**

ANTONIO PRETEROTI, CLAUDIO ARLATI, DANIELE DI NUNZIO, GIANNI FENU, DIANA GAGLIARDI <i>RLS OnLine e Picasso: la Rete per il Lavoro Sicuro italiano</i>	1
PAOLO PASCUCCI <i>La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel settore ferroviario, tra norme generali e norme speciali</i>	44
BENIAMINO DEIDDA <i>Attività di vigilanza, in prevenzione e repressione nel settore ferroviario. Individuazione delle figure di garanzia nelle aziende complesse</i>	62

## Prima parte: Saggi

## “Io era tra color che son sospesi...”. Incertezze applicative e prospettive future del nuovo provvedimento di sospensione *ex art.* 14 del d.lgs. n. 81/2008 dopo il d.l. n. 146/2021\*\*

di Angelo Casu\*

SOMMARIO: 1. L'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 riformato: continuità e discontinuità. – 2. La *ratio* del provvedimento di sospensione e il suo rafforzamento. – 3. Profili problematici connessi al computo dei lavoratori irregolari. – 4. Problemi applicativi nell'accertamento delle violazioni della normativa sulla sicurezza. – 4.1. Segue. Una possibile lettura in chiave sostanziale della violazione per mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi. – 5. Gli effetti diretti e indiretti della sospensione – 6. Sull'obbligo di retribuzione e contribuzione in pendenza della sospensione. – 7. Gli strumenti di tutela esperibili avverso il nuovo provvedimento di sospensione. – 7.1. *Segue*. La natura sanzionatoria del provvedimento di sospensione e la conseguente applicabilità degli strumenti di tutela della l. n. 689/1981 – 7.2. *Segue*. Sulla natura sanzionatoria della nuova sospensione e sulle sue ripercussioni in materia di competenza giurisdizionale – 8. Prescrizione e provvedimento di sospensione. Il rapporto tra i due procedimenti.

### 1. L'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 riformato: continuità e discontinuità

Con il d.l. n. 146/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 215/2021, il Governo, nell'intervenire «con maggiore efficacia sulle imprese che non rispettano le misure di prevenzione o che utilizzano lavoratori in nero»<sup>1</sup>, ha novellato integralmente l'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, così modificando quanto previsto in materia di «provvedimenti degli organi di vigilanza per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori»<sup>2</sup>.

In particolare, sono stati ridefiniti i presupposti applicativi dell'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale. Tale provvedimento, infatti, deve essere obbligatoriamente disposto – senza che residui, a differenza del passato, alcun margine di discrezionalità<sup>3</sup> – dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro,

\* Angelo Casu è dottore in Giurisprudenza e diplomato nel Master in Diritto del lavoro e della previdenza sociale presso la Sapienza Università di Roma. [angelo.casu96@gmail.com](mailto:angelo.casu96@gmail.com)

\*\* Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

<sup>1</sup> Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 41 del 15.10.2021.

<sup>2</sup> Art. 13 del d.l. n. 146/2021.

<sup>3</sup> La doverosità dell'adozione del provvedimento di sospensione, al ricorrere dei presupposti di legge, è stata evidenziata anche dallo stesso Ispettorato Nazionale del Lavoro, che ha ribadito «l'assenza di ogni forma di discrezionalità da parte dell'Amministrazione» (Circolare INL n. 3/2021, p. 2).

in primo luogo, laddove siano presenti sul luogo di lavoro almeno il 10% (e non più 20%) di lavoratori impiegati senza preventiva comunicazione obbligatoria, ovvero irregolari.

Con riferimento ai lavoratori autonomi occasionali, peraltro, la disposizione introduce l'obbligo di preventiva<sup>4</sup> comunicazione all'Ispettorato Nazionale del Lavoro competente per territorio da parte del committente dell'avvio al lavoro dei suddetti lavoratori, mediante modalità informatiche e operative analoghe a quelle previste per il lavoro intermittente. La norma, nella sua versione aggiornata al d.l. n. 21/2022 (convertito con modificazioni dalla l. n. 51/2022)<sup>5</sup>, esclude dall'ambito di applicazione della comunicazione obbligatoria le attività autonome occasionali intermedie da piattaforme digitali di cui al d.l. n. 152/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 233/2021; vale a dire le prestazioni d'opera, comprese quelle intellettuali, «il cui corrispettivo è erogato dal committente della prestazione d'opera tramite piattaforma digitale»<sup>6</sup>. Le ragioni di tale deroga sono da ricondurre, con tutta probabilità<sup>7</sup>, al fatto che il lavoro intermediato dalla piattaforma digitale è ora assoggettato alla disciplina concernente gli obblighi di comunicazione, ai sensi del d.l. n. 510/1996 e s.m.i., il quale stabilisce, tra l'altro, che tale comunicazione «è effettuata dal committente entro il ventesimo giorno del mese successivo all'instaurazione del rapporto di lavoro»<sup>8</sup>.

Il provvedimento di sospensione deve essere adottato dalle autorità competenti, ovvero dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro e dai servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali (art. 14, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008), anche qualora vengano riscontrate le gravi violazioni in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro di cui all'Allegato I del d.lgs. n. 81/2008. A tal proposito, deve evidenziarsi che non è più necessario che le violazioni siano reiterate (con tutte le difficoltà applicative che tale requisito aveva posto<sup>9</sup>), essendo sufficiente l'accertamento anche di una sola delle violazioni contenute nel citato Allegato I<sup>10</sup>.

Particolarmente incisivo è il divieto all'impresa di contrattare, per tutto il periodo della sospensione, con la pubblica amministrazione e con le stazioni appaltanti, definite dal codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016).

Il riformato art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, inoltre, esplicita la regola, già desumibile dai principi civilisti in materia di obbligazioni<sup>11</sup>, per cui lavoratori interessati dal provvedimento di sospensione conservano il diritto alla corresponsione della retribuzione e al versamento dei relativi contributi da parte

---

<sup>4</sup> Con questo deve intendersi, secondo l'INL, che «la regolarizzazione dei lavoratori nel corso dell'accesso è del tutto influente e pertanto il provvedimento andrà comunque adottato» (Circolare INL n. 3/2021, p. 3).

<sup>5</sup> Cfr. art. 12-*sexies* del d.l. n. 21/2022 e s.m.i.

<sup>6</sup> Art. 27, comma 2-*decies*, lett. b), del d.l. n. 152/2021.

<sup>7</sup> L'aggiornamento normativo era stato già anticipato dalla Circolare INL n. 29/2022, p. 2.

<sup>8</sup> Art. 9-*bis* del d.l. n. 510/1996.

<sup>9</sup> Sulla «indefinibilità operativa» della reiterazione delle violazioni cfr. M. GIOVANNONE, *La sospensione dell'attività d'impresa dopo il Decreto Fiscale: tra vecchia e nuova disciplina*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2021, 2, I, p. 86.

<sup>10</sup> Circolare INL n. 3/2021, p. 3.

<sup>11</sup> V. par. 6.

dell'impresa sospesa<sup>12</sup>, con un evidente ulteriore effetto sanzionatorio indiretto, di natura civilistica.

La norma in esame conferma la previsione secondo cui il provvedimento di sospensione non si applica nel caso in cui il lavoratore irregolare risulti l'unico occupato dall'impresa. A tal proposito, in mancanza di diversa disposizione<sup>13</sup>, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, nella Nota n. 162/2023, ha interpretato restrittivamente la suddetta esenzione per le microimprese, affermando che «tale esclusione non troverà applicazione qualora siano contestualmente evidenziate le gravi violazioni di natura prevenzionistica indicate nell'allegato 1 al d.lgs. n. 81/2008 – ivi compresa la mancanza del DVR o della nomina del RSPP – da sole sufficienti a giustificare l'adozione del provvedimento cautelare»<sup>14</sup>.

Nel complesso, sono state aumentate le somme che devono essere pagate, anche in forma rateizzata<sup>15</sup>, per poter ottenere la revoca del provvedimento<sup>16</sup>, ferme ovviamente la regolarizzazione dei lavoratori “in nero” e/o il ripristino di condizioni lavorative sicure, anche mediante la rimozione delle conseguenze pericolose delle violazioni commesse<sup>17</sup>.

La nuova disciplina limita, inoltre, la possibilità di presentare ricorso amministrativo – entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento di sospensione – solo se la causale alla base della sospensione è l'impiego di lavoratori irregolari.

## 2. La ratio del provvedimento di sospensione e il suo rafforzamento

L'art. 14 del d.lgs. 81/2008, al primo comma, definisce didascalicamente le finalità del provvedimento di sospensione. A uno scopo che esalta i profili cautelari dell'istituto<sup>18</sup>, ovvero il far cessare il pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori, segue la finalità più propriamente sanzionatoria del contrasto al lavoro irregolare.

In dottrina si è lungamente discusso sulla duplice natura del provvedimento di sospensione<sup>19</sup>. Difatti, la sospensione *ex art.* 14 del d.lgs. n. 81/2008, già nella sua versione antecedente al d.l. n. 146/2021, presentava connotazioni repressive, correlate alle evidenti finalità di deterrenza sul piano del contrasto al lavoro

<sup>12</sup> Art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>13</sup> Cfr. P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Fano, Aras Edizioni, 2017, p. 126.

<sup>14</sup> Nota INL n. 162/2023, p. 1.

<sup>15</sup> Cfr. F. NARDUCCI, *La sospensione dell'attività d'impresa in Italia*, CLD Libri, 2016, p. 80, che a tal proposito parla di “sistema premiale”.

<sup>16</sup> Cfr. M. CORTI, A. SARTORI, *La miniriforma della sicurezza sul lavoro e le nuove misure per la promozione delle pari opportunità*, in “Rivista Italiana di Diritto del Lavoro”, 2022, 1, III, p. 5.

<sup>17</sup> Art. 14, commi 9-11, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>18</sup> Cfr. P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 121.

<sup>19</sup> *Ex multis* cfr. NARDUCCI F., *La sospensione dell'attività d'impresa in Italia*, cit., p. 78; F. BACCHINI, *Cosa cambia realmente in materia di sicurezza sul lavoro. Guida alle modifiche dell'originario “Testo Unico sulla Sicurezza”*, Venezia, Hyper, 2009, 31.

irregolare<sup>20</sup>. In questo senso si è espresso, altresì, il Ministero del Lavoro, nella circolare n. 33 del 10.11.2009, in cui ha affermato che «il provvedimento di sospensione, sebbene finalizzato a far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, evidenzia contestualmente profili di carattere sanzionatorio legati sia ad un impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria, sia a quelle condotte che reiterano gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro»<sup>21</sup>. Dello stesso avviso è parte della giurisprudenza amministrativa che, a sua volta, classifica il provvedimento di sospensione come «una tipologia di sanzione»<sup>22</sup> in quanto avente essenzialmente la finalità di sollecitare il datore di lavoro a regolarizzare la posizione lavorativa dei dipendenti “in nero”<sup>23</sup>.

In senso contrario, deve menzionarsi quell’orientamento dottrinale che ha ricondotto il provvedimento di sospensione agli atti amministrativi con finalità esclusivamente cautelare e non sanzionatoria<sup>24</sup>, corroborato dall’orientamento del Consiglio di Stato per cui il provvedimento in questione presenta una funzione specificamente cautelare, poiché «subordinata ad una valutazione discrezionale dell’amministrazione»<sup>25</sup> e dal potere di revoca.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, preme rilevare, sin da ora, che con la venuta meno del carattere discrezionale nell’adozione del provvedimento di sospensione, abbiano perso di rilievo i caratteri cautelari dello stesso, in favore di una definizione in termini più propriamente sanzionatori, con evidenti ripercussioni anche sugli aspetti procedurali della sua contestazione.

### *3. Profili problematici connessi al computo dei lavoratori irregolari*

Come detto, il primo presupposto per l’adozione del provvedimento di sospensione è l’accertamento, da parte degli organismi di vigilanza, di un contesto di occupazione di lavoro irregolare, all’atto dell’accesso ispettivo, pari o superiore al 10% dei lavoratori trovati intenti al lavoro. Il legislatore, nel rispetto della *ratio* di protezione dei lavoratori ha conservato la «persistente equazione»<sup>26</sup> tra «occupazione irregolare di lavoratori e lavoro insicuro»<sup>27</sup>, giacché, in questa

---

<sup>20</sup> Così P. PENNESI, C. CASELLI, *I nuovi compiti della pubblica amministrazione*, in *Il Testo Unico della sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Commentario al decreto legislativo n. 81/2008, come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 941.

<sup>21</sup> Circolare del Ministero del Lavoro, 10.11.2009, n. 33, p. 1.

<sup>22</sup> T.A.R. Piemonte, sez. II, 24 settembre 2016, n. 1164.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> F. ELEFANTE, *Il provvedimento di sospensione dell’attività Imprenditoriale contra ius laboris dal TAR Veneto al recente testo unico in materia di sicurezza nei luoghi di Lavoro: quando la cura è peggiore della malattia*, in “Foro Amministrativo TAR”, 2008, 3, p. 923.

<sup>25</sup> Cons. Stato, sez. III, 15 giugno 2020, n. 3832.

<sup>26</sup> Cfr. G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta: il nuovo provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale tra aporie legislative ed interventi (correttivi?) di prassi*, in “Diritto delle Relazioni Industriali”, 2022, 1, p. 328.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

fattispecie, il lavoro irregolare, utile a definire l'ambito d'applicazione *ex art.* 14 del d.lgs. n. 81/2008, è stato ricondotto alla mancata comunicazione obbligatoria preventiva. Peraltro, l'Ispettorato del Lavoro ha precisato che, ai fini della sospensione, non potranno essere considerati irregolari i lavoratori rispetto ai quali non è richiesta la comunicazione, come nelle ipotesi di coadiuvanti familiari ovvero dei soci, per i quali è prevista unicamente la comunicazione all'INAIL *ex art.* 23 del d.P.R. n. 1124/1965. In tal senso, come è stato osservato in dottrina<sup>28</sup>, il legislatore sembra aver circoscritto il concetto di lavoro irregolare a una delle sue ipotesi più gravi, il lavoro sommerso, in cui è più alto il rischio per i lavoratori. Tuttavia, non può non osservarsi come l'equazione tra lavoro irregolare e lavoro insicuro possa riscontrarsi anche nei casi in cui una prestazione di lavoro non sommersa presenti evidenti irregolarità<sup>29</sup>.

Il riferimento espresso alla mancata comunicazione obbligatoria, come condizione per l'adozione della sospensione, potrebbe portare a ritenere che la fattispecie normativa sia omologa a quella della sanzione *ex art.* 3, comma 3, del d.l. n. 12/2002<sup>30</sup>, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro. Tuttavia, a tal proposito, è stato opportunamente osservato che la nozione di "lavoratore" contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2008, è certamente più ampia di quella di lavoratore subordinato<sup>31</sup>. Ne consegue che la sospensione dell'attività imprenditoriale e la cd. "maxisanzione" continueranno a mantenere presupposti applicativi differenti, restando collocati nei fatti su binari paralleli<sup>32</sup>.

La conversione del d.l. n. 146/2021, ad opera della l. n. 215/2021 e successive modificazioni, ha introdotto, inoltre, l'obbligo di comunicazione obbligatoria preventiva, mediante modalità informatiche, anche per i lavoratori autonomi occasionali. La ragione dell'introduzione di tale obbligo sembrerebbe ricondursi alla volontà del legislatore di monitorare il numero di volte in cui si realizza la «frantumazione»<sup>33</sup> della prestazione lavorativa ed evitare così forme

<sup>28</sup> Come affermato da P. PASCUCCI nella relazione *Il lavoro? Regolare, salubre e sicuro*, presentata al "Festival Internazionale della Salute e della Sicurezza sul Lavoro, Stati Generali. La sfida della prevenzione partecipata" dedicata a "Regolarità del lavoro e tutela della salute e sicurezza", Urbino, Palazzo Ducale, 4.5.2022. n. 33, in <https://www.festivalsalutesicurezzaalavoro.it/wp-content/uploads/2023/01/Materiale-P.Pascucci.pdf>.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> L'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12/2002 dispone che: «*Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, si applica altresì la sanzione amministrativa pecuniaria:*

*a) da euro 1.500 a euro 9.000 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore sino a trenta giorni di effettivo lavoro;*

*b) da euro 3.000 a euro 18.000 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore da trentuno e sino a sessanta giorni di effettivo lavoro;*

*c) da euro 6.000 a euro 36.000 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore oltre sessanta giorni di effettivo lavoro».*

<sup>31</sup> Cfr. C. SANTORO, *I nuovi provvedimenti per lavoro nero e sicurezza dopo il Decreto Fiscale*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza", 2021, 44, p. 8.

<sup>32</sup> Così G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta*, cit., p. 328.

<sup>33</sup> Cfr. G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta*, cit., p. 329.

elusive a una prestazione ricondotta giuridicamente dalla prassi al lavoro autonomo ex art. 2222 c.c. e, per converso, non alla subordinazione<sup>34</sup>. La norma sembra perseguire così, nel contrastare il ricorso a forme elusive della genuinità del rapporto di lavoro, la tutela dai rischi psicosociali derivanti dalla “precarietà contrattuale”<sup>35</sup>, che l’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro ha posto al primo posto nella tassonomia di detti rischi<sup>36</sup>. Del resto, il verificarsi di ipotesi di lavoro autonomo “fittizio”, intendendosi, nel caso di specie, una prestazione lavorativa che, seppure inquadrabile nella subordinazione o riconducibile all’etero-organizzazione, è soggetta a una ridotta protezione sociale, potrebbe pregiudicare il benessere psico-fisico del lavoratore interessato<sup>37</sup>.

La novella legislativa sull’introduzione dell’obbligo di comunicazione obbligatoria, tuttavia, si presta a problemi interpretativi inerenti alla scelta del legislatore di affidarsi alla definizione di lavoratori autonomi occasionali. Sebbene alcuni Autori<sup>38</sup> e l’Ispettorato Nazionale del Lavoro<sup>39</sup> ritengano pacifico il riferimento all’art. 2222 c.c.<sup>40</sup>, non possono non rilevarsi i problemi applicativi che ne derivano sulla portata del richiamo legislativo al lavoro autonomo occasionale. La dimostrazione è data dalla successione bulimica di circolari amministrative volte a chiarire le aporie normative, determinando un non condivisibile ricorso alla prassi amministrativa in funzione integrativa della legislazione primaria, in spregio alla gerarchia delle fonti del diritto.

Inoltre, appare irrazionale, nonché limitativa della finalità di contrasto al lavoro irregolare, l’esclusione dall’obbligo di comunicazione delle professioni intellettuali e, più in generale, dei lavoratori soggetti al regime fiscale dell’IVA<sup>41</sup>. Invero, da una parte, la prassi amministrativa ha escluso così le professioni intellettuali dall’ambito di applicazione dell’art. 2222 c.c., pur costituendone a livello sistematico e di disciplina, una sua *species*<sup>42</sup>, dall’altro ha escluso dal

---

<sup>34</sup> In questo senso v. Circolare INL n. 393/2022.

<sup>35</sup> Ci si riferisce in tal caso allo stato di incertezza e di insicurezza lavorativa derivante dall’applicazione del povero regime delle tutele previste per il lavoro autonomo, in luogo di quello del lavoro subordinato.

<sup>36</sup> Cfr. C. LAZZARI, *Brevi considerazioni a proposito di salute e sicurezza nel mondo del lavoro che cambia*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2022, 1, II, p. 3.

<sup>37</sup> A tal proposito, a titolo esemplificativo, si segnala un recente saggio, pubblicato dall’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, che dimostra il nesso tra l’esposizione a fattori di rischio psicosociale lavoro-correlati (determinati anche dall’insicurezza e dalla precarietà lavorativa) e malattie cardiovascolari: J. ERVASTI, M. KIVIMÄKI, *The links between exposure to work-related psychosocial risk factors and cardiovascular disease*, Discussion Paper, EU-OSHA, 2.3.2023, p. 5.

<sup>38</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Sospensione dell’attività imprenditoriale: in quali casi e come effettuare il nuovo obbligo di comunicazione*, in “IPSOA Quotidiano”, 22.12.2021.

<sup>39</sup> Cfr. Circolare INL n. 29/2022, p. 2.

<sup>40</sup> Per un approfondimento sul lavoro autonomo non imprenditoriale cfr. F. FERRARO, voce *Lavoro autonomo non imprenditoriale*, in “Digesto delle Discipline Privatistiche-Sezione Commerciale, Aggiornamento”, Milano, UTET, 2022, 9, p. 231 ss.

<sup>41</sup> Circolare INL n. 29/2022, che esclude dall’ambito di applicazione della norma le “professioni intellettuali in quanto oggetto della apposita disciplina contenuta negli artt. 2229 c.c. ed in genere tutte le attività autonome esercitate in maniera abituale e assoggettate al regime IVA”.

<sup>42</sup> G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta*, cit., p. 330.

monitoraggio degli organismi di vigilanza tutti quei casi di elusione dietro cui si annidano la cd. “false partite IVA”.

In termini di applicazione normativa, preme soffermarsi sulle difficoltà che si potrebbero determinare stante l'assenza di una «banca dati delle comunicazioni»<sup>43</sup>. Come osservano alcuni commentatori, invero, per i lavoratori autonomi, non è prevista la comunicazione preventiva d'instaurazione del rapporto di lavoro effettuata col sistema Unilav o con un sistema analogo che consenta di accedere su tutto il territorio nazionale alla verifica della regolarità della comunicazione del rapporto di lavoro<sup>44</sup>. Questo rischia di determinare incertezza decisionale e applicative in capo agli organi di vigilanza<sup>45</sup>.

#### 4. Problemi applicativi nell'accertamento delle violazioni della normativa sulla sicurezza

Il d.l. n. 146/2021 ha ribadito, come ulteriore presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione, la grave violazione in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, senza che sia però necessario il requisito della reiterazione. Ne consegue che agli ispettori del lavoro e agli operatori delle ASL competenti, considerato l'espresso richiamo della norma, è ora sufficiente l'accertamento delle violazioni previste dall'Allegato I del d.lgs. n. 81/2008.

Tuttavia, nonostante l'elevata specializzazione di talune fattispecie, ivi contenute, e la specifica formazione professionale che presuppongono, il legislatore non ha ancora provveduto a ripartire le competenze tra i diversi organi di vigilanza, a prescindere dal settore di intervento<sup>46</sup>. Il silenzio legislativo è stato temporaneamente colmato in sede di definizione della prassi amministrativa operata con la circolare n. 4/2021 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Con tale circolare, l'Amministrazione ha suddiviso, in fase di prima applicazione, tra ipotesi da ricondurre esclusivamente al personale con specializzazione tecnica in base al profilo professionale di inquadramento (punti 3, 6-12 dell'Allegato I) e fattispecie rimesse agli ispettori del lavoro non appartenenti ai profili tecnici, ivi compreso il personale ispettivo INPS e INAIL (punti 1, 2, 4, 5 dell'Allegato I)<sup>47</sup>.

Resta, pertanto, del tutto indefinito<sup>48</sup> nel tempo, con evidente pregiudizio della certezza normativa nonché dell'efficacia dell'azione di vigilanza, il momento in cui potrà attuarsi quanto disposto dal legislatore, ovvero quando l'intero personale di vigilanza ispettiva, di formazione tecnica ed amministrativa, possa adottare la sospensione dell'attività imprenditoriale invocando una causale, l'altra o entrambe<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> V. LIPPOLIS, *Sospensione dell'attività imprenditoriale*, cit.

<sup>44</sup> V. LIPPOLIS, *Sospensione dell'attività imprenditoriale*, cit.

<sup>45</sup> G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta*, cit., p. 332.

<sup>46</sup> M. GIOVANNONE, *La sospensione dell'attività d'impresa*, cit., p. 94.

<sup>47</sup> Circolare INL n. 4/2021.

<sup>48</sup> Invero, la Circolare n. 4/2021 prevede questa ripartizione temporanea delle competenze «nelle more dell'evoluzione normativa e delle modalità operative della vigilanza».

<sup>49</sup> G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta*, cit., p. 334.

#### 4.1. Segue. *Una possibile lettura in chiave sostanziale della violazione per mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi*

Tra le fattispecie contenute nell’Allegato I è compresa quella della mancata elaborazione del Documento di Valutazione dei Rischi, che merita un approfondimento, data la sua rilevanza e importanza strategica nell’ambito del sistema di sicurezza aziendale.

Al riguardo è intervenuta la circolare n. 4/2021 dell’Ispettorato Nazionale del lavoro, che ha dato indicazione<sup>50</sup> di applicare la disposizione, in considerazione nel suo “tenore letterale”<sup>51</sup>, adottando provvedimento di sospensione solo laddove sia constatata la “mancata redazione” del DVR, facendo esplicito riferimento al comma 1 dell’art. 29, del d.lgs. n. 81/2008.

Eppure, l’equiparazione tra “mancata redazione” e “mancata elaborazione”, proposta dall’Ispettorato Nazionale del Lavoro, rischia di essere, ad avviso di chi scrive, foriera di equivoci interpretativi contrari, oltre al significato proprio delle parole del legislatore, anche ai principi attualmente vigenti in materia di salute e sicurezza, che informano la valutazione dei rischi.

Innanzitutto, deve osservarsi che il legislatore ha oculatamente utilizzato il termine “elaborazione”, che nettamente si distingue nel suo significato, anche etimologico, da quello di “redazione”. La parola “elaborare” deriva dal latino “elaboro”, che, a sua volta, origina dalla composizione tra il verbo “laboro” e il prefisso “e”, che conferisce al verbo un valore intensivo<sup>52</sup>. Invero, con il verbo “elaborare” si definisce lo “sviluppare, svolgere un progetto, un lavoro, ecc. mediante un’attenta coordinazione e trasformazione degli elementi di base fino a dar loro una sistemazione e una forma compiuta e rispondente al fine voluto”<sup>53</sup>. Un significato che si estende ben oltre il mero “redigere”, che si traduce nell’attività di “stendere, compilare, stilare”<sup>54</sup>.

Pertanto, se, nel rispetto dell’art. 12 delle preleggi, l’interprete deve attribuire alla norma, in primo luogo, il senso fatto palese dal significato proprio delle parole, deve evidenziarsi che la scelta del termine “elaborazione” sembra ricollegarsi più allo sviluppo di un documento che sia il risultato meditato e critico<sup>55</sup> della valutazione dei rischi, con conseguente valutazione nel merito della sua eventuale

---

<sup>50</sup> Circolare INL n. 4/2021, p. 2.

<sup>51</sup> A tal proposito, giova ricordare che costituisce principio consolidato in giurisprudenza quello per cui «le circolari amministrative non hanno valore normativo o provvedimentale e non assumono carattere vincolante per i soggetti destinatari dei relativi atti applicativi, che non hanno l’onere di impugnarle, ma possono limitarsi a contestarne la legittimità al solo scopo di sostenere che detti atti sono illegittimi perché scaturiscono da una circolare illegittima che avrebbe dovuto essere disapplicata; ne discende, a fortiori, che una circolare amministrativa contra legem può essere disapplicata anche d’ufficio dal giudice investito dell’impugnazione dell’atto che ne fa applicazione, anche in assenza di richiesta delle parti» (Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5664). V. in particolare, sulle circolari cd. “interpretative” come quella in esame, Cons. Stato, sez. III, 30 agosto 2022, n. 7581.

<sup>52</sup> Cfr. Voce “ex”, in *Vocabolario online Treccani*, <https://www.treccani.it/vocabolario/ex>.

<sup>53</sup> Cfr. Voce “elaborare”, in *Vocabolario online Treccani*, <https://www.treccani.it/vocabolario/elaborare>.

<sup>54</sup> Cfr. Voce “redigere”, in *Vocabolario online Treccani*, <https://www.treccani.it/vocabolario/redigere>.

<sup>55</sup> Cfr. A. STOLFA, *La valutazione dei rischi*, in “I Working Papers di Olympus”, 2014, 36, p.

mancanza, che non si fermi, quindi, all'accertamento della redazione o meno del documento formale.

In questo senso, la fattispecie dell'omessa redazione del DVR è chiaramente compresa dall'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, ma non ne esaurisce la sua portata. Difatti, l'art. 29, comma 1, la cui violazione è sanzionata dall'art. 55, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, prevede l'obbligo di effettuare la valutazione dei rischi ed elaborare il DVR. L'effettuazione della valutazione dei rischi e l'elaborazione del DVR non possono essere considerate come attività distinte una dall'altra, tanto che parte della dottrina ha opportunamente sottolineato come la prima debba "tradursi"<sup>56</sup> nella seconda, costituendone la sua rappresentazione.

Pertanto, la mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi non dovrebbe limitarsi all'accertamento del mero "simulacro" documentale, quanto sarebbe più coerente con l'impostazione del Testo Unico, estenderla a un controllo più pervasivo sulla valutazione stessa. Diversamente argomentando, ci si troverebbe nella situazione paradossale di imporre, da una parte, al datore di lavoro una rigorosa valutazione dei rischi, comprensiva di «tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori» e, dall'altra, di non considerare grave violazione la mera produzione di un documento privo della valutazione dei rischi, o con macroscopiche carenze della stessa, ma intitolato "DVR". A tal proposito, la giurisprudenza di legittimità ha più volte ritenuto che costituisca violazione dell'obbligo del datore di lavoro di elaborare un documento di valutazione dei rischi non soltanto l'omessa redazione del documento iniziale, ma anche il suo mancato, insufficiente o inadeguato aggiornamento od adeguamento<sup>57</sup>. Sembra opportuno ritenere, quindi, alla luce delle argomentazioni qui spese, che anche tali circostanze debbano ricomprendersi nel potere ispettivo degli organismi di vigilanza, ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione.

In altri termini, con riferimento, in via generale anche alle altre condotte prese in considerazione dall'Allegato I, si ritiene che, se, da una parte, il principio della tassatività della fattispecie impone un'attenta delimitazione del potere sanzionatorio delle autorità ispettive, dall'altra un'interpretazione eccessivamente formalistica rischierebbe di svuotare di efficacia deterrente la prescrizione normativa.

##### *5. Gli effetti diretti e indiretti della sospensione*

Al ricorrere dei presupposti di cui al comma 1 dell'art. 14, del d.lgs. n. 81/2008 l'autorità di vigilanza adotta il provvedimento di sospensione di cui preme specificare gli effetti, delimitandone così la portata "spaziale" e "temporale".

---

<sup>56</sup> A. DELOGU, voce *Salute e sicurezza sul lavoro*, in "Digesto delle Discipline Privatistiche-Sezione Commerciale", Milano, Utet, 2017, 17, p. 451.

<sup>57</sup> Cass. pen., sez. IV, 4 giugno 2019, n. 34893; Cass. pen., sez. IV, 22 dicembre 2009, n. 10448; Cass. pen., sez. IV, 4 ottobre 2007 n. 4063.

Il provvedimento che impone la sospensione dell'attività imprenditoriale ha effetto solo in relazione alla singola unità produttiva in cui si sono verificati i presupposti applicativi. Del resto, una diversa disposizione che allargasse l'efficacia del provvedimento all'intera impresa si sarebbe rivelato del tutto sproporzionato col rischio di censura da parte della Consulta per violazione dell'art. 41 Cost.

Sotto il profilo del momento dell'adozione della sospensione si evidenzia come l'unico momento di discrezionalità, ferma la doverosità dell'azione sanzionatoria, nel residuo in capo all'autorità di vigilanza è quello che consente alla stessa di far decorrere gli effetti del provvedimento dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può essere interrotta. Coerentemente con la finalità di far cessare il pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori, è fatta salva l'ipotesi in cui si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità<sup>58</sup>.

Inoltre, il provvedimento di sospensione dell'attività comporta un ulteriore effetto sanzionatorio in capo all'impresa destinataria. Invero, il d.l. n. 146/2021 conferma all'art. 14, comma 2, del d. lgs. n. 81/2008, il divieto per l'impresa sospesa di contrattare con la pubblica amministrazione e con le stazioni appaltanti, così come definite dal d.lgs. n. 50/2016 con contestuale comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e al Ministero delle infrastrutture (MIT), per gli aspetti di rispettiva competenza. La novella legislativa introduce un elemento più afflittivo rispetto alla versione precedente dell'art. 14, dal momento che il predetto provvedimento interdittivo, emesso dal MIT, è, in ogni caso, di durata pari a quella del provvedimento di sospensione<sup>59</sup>. A tal proposito, la prassi amministrativa ha precisato che il provvedimento interdittivo, a differenza di quello di sospensione debba riferirsi all'impresa sanzionata nel suo complesso<sup>60</sup>.

#### *6. Sull'obbligo di retribuzione e contribuzione in pendenza della sospensione*

Un ulteriore aspetto del rinnovato art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, è la previsione esplicita, introdotta in sede di conversione dalla l. n. 215/2021, per cui, per tutta la durata del periodo di sospensione, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere la

---

<sup>58</sup> Art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>59</sup> L'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, nella versione antecedente al d.l. n. 146/2021 disponeva che: «la durata del provvedimento è pari alla citata sospensione nel caso in cui la percentuale dei lavoratori irregolari sia inferiore al 50 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro; nel caso in cui la percentuale dei lavoratori irregolari sia pari o superiore al 50 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, ovvero nei casi di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, ovvero nei casi di reiterazione la durata è incrementata di un ulteriore periodo di tempo pari al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni; nel caso di reiterazione la decorrenza del periodo di interdizione è successiva al termine del precedente periodo di interdizione; nel caso di non intervenuta revoca del provvedimento di sospensione entro quattro mesi dalla data della sua emissione, la durata del provvedimento è pari a due anni, fatta salva l'adozione di eventuali successivi provvedimenti di rideterminazione della durata dell'interdizione a seguito dell'acquisizione della revoca della sospensione».

<sup>60</sup> Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 10.11.2009, n. 33, p. 12.

retribuzione e a versare i relativi contributi ai lavoratori interessati dall'effetto del provvedimento<sup>61</sup>.

A tal proposito, preme rilevare un siffatto obbligo doveva considerarsi, ad avviso della prassi amministrativa<sup>62</sup> e di parte della dottrina, già presente nell'ordinamento, in quanto la sospensione costituisce una causa "non imputabile al lavoratore"<sup>63</sup>.

La circolare sembra correttamente richiamare la formulazione degli artt. 1218 c.c., sulla responsabilità del debitore, e 1256 c.c., sull'impossibilità sopravvenuta, che richiedono che la causa dell'inadempimento, ai fini dell'esonero dal risarcimento dei danni, e dell'impossibilità sopravvenuta non siano imputabili al debitore, che, in questo caso, è rappresentato dal datore di lavoro.

Nel caso del provvedimento di sospensione, i fatti utili al suo perfezionamento, sono condotte ascrivibili a comportamenti dolosi o colposi del datore di lavoro, che, pertanto, non sembra essere esentato dell'obbligo retributivo e dal versamento dei contributi.

Del resto, tale impostazione appare coerente con la giurisprudenza della Suprema Corte in tema di sospensione unilaterale della prestazione lavorativa, che, richiamando proprio gli artt. 1218 e 1256 c.c., sostiene come il datore di lavoro sia esonerato dall'obbligazione retributiva, quando non sia imputabile a fatto del datore medesimo, non sia prevedibile ed evitabile e non sia riferibile a carenze di programmazione o di organizzazione aziendali ovvero a contingenti difficoltà di mercato<sup>64</sup>.

Sembra doversi ritenere, pertanto, che l'aggiunta legislativa sia superflua, alla luce della normativa e della giurisprudenza già indicata, non configurando, quindi, questa a rigore un'ulteriore sanzione, bensì l'esplicitazione di obblighi *ex contractu*, quello alla corresponsione della retribuzione, ed *ex lege*, quello al versamento della contribuzione. È evidente che, tuttavia, tale conseguenza civilistica intensifica l'effetto sanzionatorio della norma o, comunque, il pregiudizio economico subito dall'impresa, giacché quest'ultima, per l'intero periodo di sospensione, non solo è costretta a rinunciare ai ricavi conseguenti all'esercizio della propria attività economica, ma è al contempo tenuta a sopportare il costo dei trattamenti retributivi e contributivi che deve continuare a corrispondere in favore dei propri dipendenti.

#### 7. Gli strumenti di tutela esperibili avverso il nuovo provvedimento di sospensione

Il d.l. n. 146/2021 ha innovato l'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 anche in merito agli strumenti di tutela avverso il provvedimento di sospensione illegittimo.

<sup>61</sup> Art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>62</sup> Circolare INL n. 3/2021, p. 4.

<sup>63</sup> M. GIOVANNONE, *La sospensione dell'attività d'impresa*, cit., p. 99.

<sup>64</sup> Cass. civ., sez. lav., 22 ottobre 1999, n. 11916, richiamata dalla più recente Cass. civ., sez. lav., 11 novembre 2019, n. 29092.

La predetta disposizione indica unicamente che è possibile presentare ricorso amministrativo, solo avverso i provvedimenti di sospensione adottati per l'impiego di lavoratori senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro<sup>65</sup>. Il ricorso deve essere presentato - entro 30 giorni dalla notifica al datore di lavoro - all'Ispettorato interregionale del lavoro territorialmente competente, il quale dovrà pronunciarsi nel termine di 30 giorni dalla notifica del ricorso. La norma prevede, altresì, che decorso inutilmente quest'ultimo termine, il provvedimento perda di efficacia.

A tal proposito, si rileva come il legislatore con il d.l. n. 146/2021 abbia espunto inspiegabilmente dall'ordinamento la possibilità di proporre ricorso gerarchico contro i provvedimenti comminati per le gravi violazioni in materia di sicurezza di cui all'Allegato I del d.lgs. n. 81/2008.

Pertanto, preso atto che, da solo, il comma 14 non interessa tutti i presupposti applicativi del provvedimento di sospensione, si impone un supplemento di riflessione su quali possano essere gli ulteriori strumenti di impugnazione del provvedimento illegittimo. Strumenti che devono essere necessariamente individuati pena la lesione dell'inviolabile diritto di azione e difesa contemplati dall'art. 24, commi 1 e 2, Cost.

Tra le tutele di natura giustiziale amministrativa, nel silenzio della legge, sembra possa applicarsi innanzitutto l'art. 21, comma 4, della l. n. 833/1978, che dispone che per i provvedimenti adottati dagli Ispettori delle Unità sanitarie locali, per l'applicazione della legislazione sulla sicurezza sul lavoro, come può essere quello di sospensione, sia proponibile ricorso al presidente della giunta regionale che decide, sentite le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Allo stesso modo, in assenza di ulteriori specificazioni, può ritenersi applicabile, anche la normativa in materia di ricorsi gerarchici di cui al d.P.R. n. 1199/1971, la quale prevede un termine per presentazione di tali ricorsi 30 giorni dalla sua notificazione<sup>66</sup>. Tuttavia, deve osservarsi che l'utilizzo di questo strumento di tutela comporta, diversamente da quanto previsto dall'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, che, decorso inutilmente il termine di 90 giorni, il ricorso si intende respinto<sup>67</sup>.

#### *7.1. Segue. La natura sanzionatoria del provvedimento di sospensione e la conseguente applicabilità degli strumenti di tutela della l. n. 689/1981*

Con il d.l. n. 146/2021 sembra potersi sostenere con maggior chiarezza la natura sanzionatoria del provvedimento di sospensione *ex art. 14 del d.lgs. n. 81/2008*.

---

<sup>65</sup> Art. 14, comma 14, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>66</sup> Art. 2 del d.P.R. n. 1199/1971.

<sup>67</sup> Art. 6 del d.P.R. n. 1199/1971.

Invero, se, in precedenza, agli organismi di vigilanza competenti era attribuito un potere discrezionale nell'adozione del provvedimento di sospensione<sup>68</sup>, con il d.l. n. 146/2021, il potere dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, come si è già rilevato, si esprime in termini di doverosità e non possibilità, al ricorrere dei presupposti di legge.

Per gli effetti del citato intervento normativo, peraltro, può considerarsi superato quell'orientamento di chi sosteneva la natura cautelare del provvedimento di sospensione, sulla base della discrezionalità nella sua adozione, da ritenersi incompatibile con la definizione stessa di sanzione<sup>69</sup>.

La riconduzione del provvedimento di sospensione al novero delle sanzioni amministrative comporta una riflessione circa l'applicabilità della l. n. 689/1981, in particolare del Capo I<sup>70</sup>, al fine di una più completa ricostruzione degli strumenti di tutela esperibili.

Un primo ostacolo, in tal senso, potrebbe essere posto dall'art. 12 della l. n. 689/1981, che, nel delineare l'ambito di applicazione del Capo I, dispone che questo concerne solo "le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale"<sup>71</sup>. Ad ogni modo, questo ostacolo si potrebbe agevolmente superare, in considerazione del fatto che ormai costituisce *ius receptum* quell'orientamento della Suprema Corte secondo cui il campo applicativo della l. n. 689/1981 non debba limitarsi solo alle sanzioni di tipo pecuniario, ma possa estendersi, come è il caso della sospensione dell'attività imprenditoriale, anche alle sanzioni di carattere interdittivo<sup>72</sup>.

Peraltro, la stessa legge prevede, all'art. 22, la possibilità di presentare opposizione avverso alle ordinanze che dispongono la sola confisca<sup>73</sup>.

## 7.2. Segue. Sulla natura sanzionatoria della nuova sospensione e sulle sue ripercussioni in materia di competenza giurisdizionale

A questo punto può sostenersi che, avendo l'intervento normativo sostituito alla discrezionalità amministrativa, la doverosità, al sussistere di presupposti di legge, dell'adozione del provvedimento, la sospensione incida sul diritto soggettivo dell'impresa all'esercizio della propria attività imprenditoriale e non su un interesse legittimo della stessa<sup>74</sup>. Parte dei commentatori, tuttavia, ritiene pacifico che la

<sup>68</sup> Ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, nella versione antecedente al d.l. n. 146/2021: «gli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro [...] possono adottare provvedimenti di sospensione [...]».

<sup>69</sup> Cfr. F. ELEFANTE, *Il provvedimento di sospensione dell'attività Imprenditoriale*, cit., p. 926.

<sup>70</sup> Denominato, appunto, "Sanzioni amministrative".

<sup>71</sup> Art. 12 della l. n. 689/1981.

<sup>72</sup> Cfr. Cass. civ., S.U., 22 luglio 2004, n. 13703.

<sup>73</sup> Cfr. Cass. civ., S.U., 11 luglio 2001, n. 9383.

<sup>74</sup> Cfr. *ex multis* T.A.R. Sicilia, sez. II, 07 giugno 2022, n. 1850; T.A.R. Puglia, sez. III, 24 settembre 2019, n. 1215; T.A.R. Piemonte, sez. II, 24 settembre 2016, n. 1164.

tutela giurisdizionale avverso il provvedimento di sospensione illegittimo sia proponibile di fronte al giudice amministrativo<sup>75</sup>.

Al contrario, ad avviso di chi scrive, la definizione della natura del provvedimento di sospensione come sanzionatorio e non cautelare-amministrativo ha una notevole incidenza relativamente ai risvolti processuali. Invero, come è noto, i contenziosi connessi alle sanzioni, giacché lesive per loro natura di diritti soggettivi, sono sottoposte alla giurisdizione amministrativa solo nei casi di giurisdizione esclusiva ex art. 133 del d.lgs. n. 104/2010. Tra questi non è annoverata la materia della sicurezza sul lavoro che, pertanto, deve ritenersi devoluta al giudice ordinario<sup>76</sup>.

Pertanto, nel sostenere l'esclusione del provvedimento di sospensione dalle materie di giurisdizione amministrativa esclusiva e, inoltre, stante l'applicabilità della l. n. 689/1981, giova qui ribadire che l'art. 22 della l. n. 689/1981 dispone che, avverso le ordinanze che dispongono la confisca si possa proporre opposizione regolata, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 150/2011, dal rito del lavoro. A tal proposito, sembra potersi affermare, almeno per quei provvedimenti di sospensione adottati in conseguenza di gravi violazioni in materia di salute e sicurezza, l'analogia di questa con la sanzione della confisca ex art. 20, comma 3, della l. n. 689/1981<sup>77</sup>. Invero, come nella confisca, nella sospensione dell'attività imprenditoriale è connaturata, a seguito di gravi violazioni in materia di tutela del lavoro, l'ablazione delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione, anche se non venga emessa l'ordinanza - ingiunzione di pagamento<sup>78</sup>.

In ogni caso, l'art. 6 del d.lgs. n. 150/2011 fa rientrare espressamente le opposizioni avverso le sanzioni relative, come il provvedimento di sospensione, a violazioni in materia di «tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro»<sup>79</sup>. Anche in questo caso l'opposizione soggiace a un termine di decadenza pari a trenta giorni dalla notificazione del provvedimento.

---

<sup>75</sup> In tal senso V. LIPPOLIS, *Sospensione dell'attività imprenditoriale: come e quando impugnare il provvedimento*, in “IPSOA Quotidiano”, 29.10.2021; C. SANTORO, *I nuovi provvedimenti*, cit., p. 7.

<sup>76</sup> Viene rafforzato quanto già espresso in questo senso dal Consiglio di Stato, secondo cui il sistema sanzionatorio delineato dalla l. n. 689/81 e della l. n. 124/2004, oltre ad escludere la giurisdizione del Giudice Amministrativo, delinea una competenza dei Tribunali Ordinari a conoscere degli illeciti amministrativi in materia di tutela del lavoro e dei lavoratori, tra l'altro nell'ambito di una procedura caratterizzata da regole proprie, e tale competenza è qualificabile in termini di giurisdizione esclusiva e funzionale, anche per la specialità del rito (Cons. Stato, sez. I, parere, n. 638/2003; Cons. Stato, sez. III, parere n. 1660/2009; Cons. Stato, sez. II, parere n. 2823/2015; Cons. Stato, sez. II, parere n. 1880/2015).

<sup>77</sup> Invero, l'art. 20, comma 3, della l. n. 689/1981 dispone che: «*in presenza di violazioni gravi o reiterate, in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro, è sempre disposta la confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e delle cose che ne sono il prodotto, anche se non venga emessa l'ordinanza - ingiunzione di pagamento. La disposizione non si applica se la cosa appartiene a persona estranea alla violazione amministrativa ovvero quando in relazione ad essa è consentita la messa a norma e quest'ultima risulta effettuata secondo le disposizioni vigenti*».

<sup>78</sup> Art. 20, comma 3, della l. n. 689/1981.

<sup>79</sup> Art. 6, comma 4, lett. a), del d.lgs n. 150/2011.

8. *Prescrizione e provvedimento di sospensione. Il rapporto tra i due procedimenti*

Particolarmente problematica, in termini sistematici, risulta la nuova previsione dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, secondo cui il provvedimento di sospensione deve applicarsi, ferme restando agli organismi di vigilanza le attribuzioni previste in materia di prescrizione obbligatoria<sup>80</sup>.

Invero, stante la natura sanzionatoria del provvedimento di sospensione, in particolare con riferimento alla doverosità della sua adozione al ricorrere dei presupposti di legge, nei casi di violazioni di cui all'Allegato I del d.lgs. n. 81/2008, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, ai sensi dell'art. 301 del medesimo decreto, quest'ultimo verrebbe a sovrapporsi con l'applicazione del provvedimento di sospensione<sup>81</sup>. In altri termini, al ricorrere del medesimo fatto illecito, l'impresa sarebbe destinataria di due provvedimenti di natura differenti, che, tuttavia, prevedono che la loro estinzione (o revoca) sia connessa alla regolarizzazione della situazione accertata<sup>82</sup>.

L'applicazione congiunta dei due strumenti sanzionatori, relativi al cd. "sistema di vigilanza e controllo esterno"<sup>83</sup> in materia di salute e sicurezza, è confermata dalla prassi amministrativa, per cui, per tutte le ipotesi di sospensione per gravi violazioni di cui all'Allegato I, il personale ispettivo provvederà altresì ad adottare i provvedimenti di prescrizione obbligatoria ai sensi degli articoli 20 e ss. del d.lgs. 758/1994, salvo nei casi in cui gli illeciti non siano, in ragione della pena prevista, assoggettabili alla predetta procedura<sup>84</sup>.

Se i presupposti di fatto sono i medesimi, il nodo da sciogliere, pertanto, nell'applicazione pratica, è su quale rilievo abbiano, in sede di impugnazione, gli accertamenti svolti nell'una o nell'altro processo, posto che il provvedimento è assoggettato, secondo la tesi proposta, alla giurisdizione civile del lavoro, mentre la prescrizione a quella penale<sup>85</sup>. Ne consegue che avverso i due provvedimenti, di sospensione e di prescrizione, sono esperibili strumenti di tutela del tutto differenti. Ne consegue che non può in alcun modo condividersi quel passaggio della circolare n. 3/2021 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, foriero di potenziali errori nell'applicazioni della normativa, che afferma che la cognizione del provvedimento di sospensione, in caso di inottemperanza alla prescrizione, è rimessa al giudice penale<sup>86</sup>. La prassi amministrativa, in questo caso, sovrappone due piani normativi che sono tenuti ben distinti dall'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 e che rispondono a

<sup>80</sup> La norma invero fa espresso riferimento alle attribuzioni previste dagli artt. 20 e 21 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>81</sup> Cfr. M. GIOVANNONE, *La sospensione dell'attività d'impresa*, cit., p. 106.

<sup>82</sup> Deve precisarsi, a tal proposito, che il provvedimento di sospensione può essere revocato anche a seguito del pagamento di cui alla lett. e) del comma 9, dell'art. 14, del d.lgs. n. 81/2008, eventualmente aumentato nella misura di cui al comma 10.

<sup>83</sup> Cfr. P. PASCUCCI, L. ANGELINI, C. LAZZARI, *I "sistemi" di vigilanza e di controllo nel diritto della salute e sicurezza sul lavoro*, in "Lavoro e diritto", 2015, 4, in cui si distingue tra modello di controllo interno al sistema aziendale e attività di vigilanza degli organismi pubblici esterni.

<sup>84</sup> Circolare INL n. 4/2021, p. 5.

<sup>85</sup> Art. 20 del d.lgs. n. 758/1994.

<sup>86</sup> Circolare INL n. 3/2021, p. 6.

principi e a disposizioni diverse. Venendo definitivamente meno la natura cautelare del provvedimento di sospensione, inoltre, lo stesso deve ritenersi in via generale autonomo, revocabile ai sensi del comma 9 dell’art. 14, e non sussidiario ad altro procedimento.

L’unica norma di raccordo è costituita dal comma 16, art. 14, del d.lgs. n. 81/2008, che espressamente dispone che l’emissione del decreto di archiviazione per l’estinzione delle contravvenzioni, a conclusione della procedura di prescrizione, per i medesimi fatti presupposti all’adozione del provvedimento di sospensione, comportano la decadenza dello stesso.

Nell’altro caso, in mancanza di normativa speciale, per definire come possa incidere l’accertamento giudiziale del processo civile in materia di sospensione nel giudizio penale di prescrizione, sembra debba ricorrersi ai principi generali in materia di efficacia dei giudicati, tra cui l’art. 238-*bis* c.p.p.

A tal proposito, limitatamente alle sentenze divenute irrevocabili, è utile proporre in questa sede il recente orientamento giurisprudenziale, seppur minoritario, che estende l’ambito di applicazione dell’art. 238-*bis* anche alle sentenze civili<sup>87</sup>. Secondo i giudici di legittimità non vi è alcuna valida ragione giuridica per escludere dal campo di applicazione della predetta disposizione le sentenze pronunciate all’esito di un processo civile<sup>88</sup>. In questo modo anche la sentenza civile irrevocabile sarebbe idonea ad essere acquisita e valutata ai fini della prova.

In conclusione, deve ritenersi quanto mai opportuno un intervento del legislatore<sup>89</sup> di coordinamento tra i due procedimenti. Invero, appare irrazionale, nonché potenzialmente lesivo del principio del *ne bis in idem*<sup>90</sup>, che il provvedimento di sospensione non abbia efficacia incidente sul procedimento penale di prescrizione.

## 9. Conclusioni

Dalle presenti riflessioni emerge come con il nuovo art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, a seguito del d.l. n. 146/2021, il provvedimento di sospensione possa

---

<sup>87</sup> Trib. Trieste, 25 maggio 2021, n. 350.

<sup>88</sup> Cass. pen., sez. III, 19 marzo 2019, n. 17855.

<sup>89</sup> Un tentativo di coordinamento tra i due istituti si rinviene nell’emendamento 13.9. dei senatori Ciriani, De Bertoldi, Maffoni, Drago, che avevano proposto, al comma 1, lett. d), capoverso Art. 14, di apportare la seguente modificazione: a) al comma 1, primo periodo, le parole «l’Ispettorato nazionale del lavoro adotta» sono sostituite dalle seguenti: «l’Ispettorato nazionale del lavoro può adottare, quando risulta l’inadempimento della prescrizione impartita ai sensi dell’articolo 21, comma 3 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758\_o della diffida ai sensi dell’articolo 22 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151.»

<sup>90</sup> A tal proposito, la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 149 del 2022, nel riportarsi a quanto affermato nella sentenza *Corte EDU, A e B c. Norvegia, 15.11.2016, par. 130*, ha ribadito che, al fine di escludere la ricorrenza di *ne bis in idem*, il giudice deve valutare se “*i due procedimenti siano condotti in modo da evitare, nella misura del possibile, ogni duplicazione nella raccolta e nella valutazione delle prove*” nonché se “*siano previsti meccanismi che consentano, nel secondo procedimento, di tenere in considerazione la sanzione eventualmente già inflitta nel primo procedimento, in modo da evitare che l’interessato sia sottoposto a un trattamento sanzionatorio complessivo eccessivamente gravoso*”.

annoverarsi con maggiore evidenza tra le misure sanzionatorie nel sistema normativo di vigilanza e controllo della salute e sicurezza dei lavoratori.

Si è avuto modo di argomentare, invero, a proposito di come l'esprimersi della norma in termini di doverosità nell'adozione del provvedimento al ricorrere dei presupposti di legge, l'esplicitazione del persistente obbligo retributivo e contributivo nelle more della durata della sospensione, abbiano accentuato il carattere afflittivo della misura in esame.

Se, da un lato, questo potrebbe indurre, a una prima lettura, a slanci apologetici sul rafforzamento complessivo della "strategia della vigilanza e della prevenzione"<sup>91</sup>, dall'altro, deve constatarsi come l'intervento normativo sconti delle incertezze applicative che potrebbero comprometterne l'efficacia.

Si ritiene, a tal proposito, opportuno un chiarimento sulla giurisdizione spettante alle impugnazioni avverso i provvedimenti di sospensione, di cui, in questa sede, si propone una lettura in favore della sottoposizione delle stesse al giudice ordinario.

Allo stesso modo, in prospettiva, è auspicabile un intervento riformatore del legislatore, che disciplini con chiarezza il rapporto tra il provvedimento di sospensione e quello di prescrizione. Il nodo problematico da sciogliere concerne l'eventualità di una sovrapposizione tra le due misure, soggette a due giurisdizioni diverse per lo stesso fatto illecito, con pregiudizio della coerenza del sistema normativo in materia di salute e sicurezza, caratterizzato dall'approccio prevenzionistico e non repressivo.

### *Abstract*

*Il contributo si propone di analizzare il nuovo art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, come riformato dal d.l. n. 146/2021. Lo studio, nell'esaminare i presupposti applicativi del provvedimento di sospensione, suggerisce un approccio sostanziale nell'accertamento della violazione per mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi, contenuta nell'Allegato I. Inoltre, la ricerca si sofferma sulla natura sanzionatoria del provvedimento di sospensione con la conseguenza, ad avviso dell'Autore, che la tutela giurisdizionale debba sottoporsi al giudice ordinario. Si evidenzia, infine, il mancato coordinamento tra il provvedimento di sospensione e la prescrizione, ai sensi dell'art. 20 e ss. del d.lgs. n. 758/1994, da cui deriverebbe un'ingiustificata accentuazione del carattere repressivo del sistema di vigilanza in materia di salute e sicurezza.*

*The essay aims to analyze the new art. 14 of d.lgs. n. 81/2008, as reformed by d.l. n. 146/2021. When examining the conditions for the applications of the suspension measure, the paper suggests a substantive approach, in the assessment of the violation for lack of the elaboration of the risk assessment document, contained in Annex I.*

*Furthermore, the research focuses on the sanctioning nature of the suspension measure with the consequence, in the author's opinion, that judicial protection should submit to the ordinary courts. Finally, the lack of coordination between the suspension measure and the prescription, pursuant to art. 20 et seq. of d.lgs. n. 758/1994, is pointed out, which would result in an unjustified accentuation of the repressive nature of the health and safety supervision system.*

---

<sup>91</sup> *Informativa sulla sicurezza sui luoghi di lavoro* del Ministro del lavoro e delle politiche sociali alla Camera dei deputati del 22.12.2021, p. 7.

*Parole chiave*

*Salute e sicurezza sul lavoro, sospensione dell'attività di impresa, lavoro irregolare, valutazione dei rischi, prescrizione, sanzioni*

*Keywords*

*Health and safety at work, suspension of business activities, irregular work, risk assessment, prescription, sanctions*



## Un convegno su “Sicurezza dell’ambiente di lavoro e nell’ambiente”\*\*

### Presentazione

di Edoardo Ales\*

I contributi che seguono sono frutto della rielaborazione delle relazioni svolte al convegno su “Sicurezza dell’ambiente di lavoro e nell’ambiente”, organizzato a Modena il 16 marzo 2023 dalla Fondazione Marco Biagi e dall’Osservatorio Olympus dell’Università di Urbino Carlo Bo, quale evento introduttivo, in lingua italiana, della ventesima conferenza internazionale in memoria di Marco Biagi, intitolata “The Green Transition and the Quality of Work: Linkages, Implications and Perspectives”.

Nello strutturare il convegno, si è pensato di interrogare e mettere in dialogo diversi approcci variamente connessi con il tema della ‘Green Transition’: costituzionalistico, giuslavoristico, organizzativo e penalistico. Ciò al fine di delineare i nessi, le implicazioni e le prospettive di analisi e di intervento concreto rispetto alla sicurezza ambientale sul lavoro e in senso ampio.

Di qui la richiesta a Roberto Pinardi di investigare i rapporti tra “iniziativa economica, lavoro ed ambiente alla luce della recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.”, affrontati partendo da una valutazione sull’effettiva portata ‘storica’ di quella riforma e ai suoi riflessi concreti con riferimento all’attività legislativa e ai giudici comuni. La conclusione ‘minimalista’ alla quale giunge Pinardi dà conto dei progressi e delle anticipazioni già contenute nella giurisprudenza costituzionale anche risalente, fornendo, quindi, una risposta nei fatti negativa rispetto all’innovatività della riforma stessa, sottolineandone, anzi, le potenzialità inespresse.

A Chiara Lazzari e Paolo Pascucci è stato, poi, chiesto di analizzare i profili giuslavoristici relativi alla “gestione della circolarità dei rischi tra ambiente interno ed esterno all’azienda”, analisi che gli Autori conducono partendo dai concetti di salute circolare, ambiente di lavoro e ambiente di vita, per gettare i ‘ponti giuridici’

---

\* Edoardo Ales è professore ordinario di Diritto del lavoro nell’Università di Napoli Parthenope e componente del Comitato Scientifico della Fondazione Marco Biagi. [edoardo.ales@uniparthenope.it](mailto:edoardo.ales@uniparthenope.it)

\*\* Il convegno, organizzato dalla Fondazione Marco Biagi e dall’Osservatorio Olympus dell’Università di Urbino Carlo Bo, si è svolto a Modena presso la stessa Fondazione il 16 marzo 2023.

fra ambiente interno ed esterno all'azienda consentiti dal d.lgs. n. 81/2008. Analisi dalla quale gli Autori traggono spunti per una prevenzione integrata, evidenziando l'importanza del caso *ex-Ilva* anche in chiave di modifica dell'art. 41 Cost. e insistendo sulla necessaria dimensione sistemica della tutela dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro, la quale giustifica il passaggio da sistemi di gestione parcellizzati ai cosiddetti Mog (modelli di organizzazione, gestione e controllo), arrivando, così, a concludere in favore di una tutela integrata dell'ambiente interno ed esterno all'impresa.

In questa prospettiva si inserisce la riflessione di Enrico Golzio, il quale affronta, in chiave propositiva, il tema dei modelli organizzativi per la prevenzione dei rischi in impresa, mettendo a confronto 'monodatorialità' e 'multidatorialità' ovvero visione accentrata o decentrata delle responsabilità organizzative e giuridiche. Dopo aver analizzato la posizione del datore di lavoro rispetto al rischio organizzativo, l'Autore evidenzia la prevalenza della monodatorialità, proponendo, però, la multidatorialità, come modello alternativo che implica anche la transizione dal mero controllo organizzativo all'auto-controllo individuale, quale conseguenza necessariamente emergente dal confronto tra monodatorialità e multidatorialità. Quest'ultima, peraltro, e conclusivamente, viene dall'Autore abbinata al concetto di 'dialogo sociale' inteso quale coinvolgimento di tutti gli *stakeholder*, pubblici e privati, della dimensione ambientale, destinato a impattare sui modelli datoriali dal punto di vista strutturale e funzionale.

A Mara Chilosi e Matteo Riccardi è stato, invece, chiesto di affrontare i profili penalistici dei modelli organizzativi, con riferimento all'ambiente interno e esterno ovvero alle interferenze relative al cosiddetto catalogo "231". Gli Autori prendono le mosse dal concetto di responsabilità 'da reato' degli enti in materia di ambiente e sicurezza sul lavoro, come enunciata in quel catalogo, per approfondire, poi, i profili di intersezione tra tutela dell'ambiente e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nel d.lgs. n. 231/2001 e concludere con alcune brevi ma incisive osservazioni in tema di ambiente interno e ambiente esterno nel *case study* dell'*ex-Ilva* di Taranto.

Francesco Basenghi, nelle sue magistrali conclusioni 'marziane', restituisce il senso delle riflessioni degli interventori, sottolineando principalmente quella che definisce la "decifrazione di una dinamica inevitabile, dalla emersione di un processo ormai avviato in modo inarrestabile verso una sorta di 'integrazione regolativa' che riguarderà l'ambiente inteso in modo fluido, in termini di *continuum*, non più parcellizzato tra lavoro e non lavoro".

Insomma, per la Fondazione, che, avvalendosi del modesto contributo del sottoscritto e di quello ben più consistente delle colleghe e dei colleghi relatori, ha organizzato l'evento, un risultato importante e, per la comunità scientifica, un contributo che ambisce ad essere utile alla comprensione di una materia tanto affascinante quanto complessa.

## Iniziativa economica, lavoro ed ambiente alla luce della recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.<sup>\*\*</sup>

di Roberto Pinardi<sup>\*</sup>

SOMMARIO: 1. Premessa e piano dell'indagine. – 2. Una revisione costituzionale “storica”. – 3. Gli effetti della riforma sul piano giuridico. – 3.1. (*segue*): a) con riferimento all'attività legislativa. – 3.2. (*segue*): b) in rapporto all'attività dei giudici comuni. – 4. Per concludere.

### 1. Premessa e piano dell'indagine

Il compito che mi è stato affidato all'interno dell'odierno Seminario di studi è quello di indagare se ed in quale misura la recente riforma costituzionale che è intervenuta in materia<sup>1</sup> di ambiente possa sortire “effetti concreti” – per ora mi accontento di utilizzare questa formula generica – con riguardo alle specifiche tematiche cui è dedicato il nostro Incontro, ossia la sicurezza dell'ambiente di lavoro e nell'ambiente esterno.

Per svolgere questo compito, ho pensato di articolare la mia relazione in due passaggi successivi e complementari.

In primo luogo, procederò ad una rapidissima descrizione sia delle modifiche apportate al testo degli artt. 9 e 41 della Costituzione sia dell'importanza di siffatte modifiche sul piano politico e culturale.

In secondo luogo, cercherò di rispondere al quesito, di natura più propriamente giuridica, se il nuovo testo uscito dalla riforma costituzionale entrata

<sup>\*</sup> Roberto Pinardi è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Modena e Reggio Emilia. [roberto.pinardi@unimore.it](mailto:roberto.pinardi@unimore.it)

<sup>\*\*</sup> Il saggio – che costituisce una rielaborazione della relazione presentata al convegno su “Sicurezza dell'ambiente di lavoro e nell'ambiente”, organizzato a Modena il 16 marzo 2023 dalla Fondazione Marco Biagi e dall'Osservatorio Olympus dell'Università di Urbino Carlo Bo – è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

<sup>1</sup> Va premesso, peraltro, utilizzando le parole di F. PASTORE, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, in ID. (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Un approccio interdisciplinare*, Roma, Carocci, 2015, p. 25, che «parlare di ambiente come materia risulta possibile solo sul piano convenzionale (o stipulativo)», dal momento che «i fenomeni e i rapporti» ad esso riconducibili sono in realtà «eterogenei e profondamente intrecciati con innumerevoli altri rapporti». Sulla «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», poi – di cui all'art. 117, comma 2, lett. s, Cost. – come materia “trasversale”, cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 407/2002, nonché, più di recente, la sentenza n. 158/2021, rispettivamente punto 3.2 e 4.2 del *Considerato in diritto*.

in vigore nel 2022 incida sulla precedente configurazione, da un lato, del diritto dei lavoratori a svolgere la propria attività in un ambiente sicuro nonché, dall'altro, del diritto di ciascuno di noi di vivere in un ambiente che non risulti contaminato da emissioni generate da attività produttive. Il che, in ultima analisi, significa anche rispondere alla domanda, del tutto speculare, se la riforma costituzionale dell'anno scorso abbia inciso, e in che modo, su quella versione del rapporto tra autorità e libertà che connota l'art. 41 Cost., ossia abbia ristretto o meno i confini entro i quali è ora lecito esercitare, ai sensi di tale disposizione, il diritto di iniziativa economica.

## *2. Una revisione costituzionale "storica"*

Sotto il primo dei profili menzionati inizio ricordando che la l. cost. n. 1/2022 è la diciannovesima, in ordine di tempo, delle venti leggi di revisione costituzionale che sono state approvate dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Essa è il frutto di una sintesi tra diverse proposte avanzate nel corso della XVIII legislatura<sup>2</sup> ed introduce, nella Carta, alcune prescrizioni riguardanti una pluralità di profili, tutti attinenti alla garanzia dell'ambiente in senso ampio, tra gli interessi meritevoli di protezione costituzionale.

Tale riforma, infatti, modifica, innanzitutto, l'art. 9 della Costituzione che, per quel che concerne la materia ambientale, era originariamente dedicato, com'è risaputo, esclusivamente alla tutela del «paesaggio». Viene inserito, più precisamente, un terzo comma all'interno di tale disposizione, ai sensi del quale è compito della Repubblica preservare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi<sup>3</sup>, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Anche l'art. 41 della Costituzione viene al contempo – e del tutto coerentemente – modificato, prevedendo, per un verso, nel secondo comma, che l'iniziativa economica privata non debba «recare danno», oltre che «alla sicurezza, alla libertà» e «alla dignità umana» – com'era indicato nel testo previgente – anche «alla salute e all'ambiente»; mentre nel terzo comma, tra i fini cui l'attività

---

<sup>2</sup> Sulle quali, ampiamente, D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in "Federalismi.it", n. 14/2020, p. 316 ss. Per una ricostruzione dell'iter della riforma v. anche A. O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo Online", n. 4 del 2021, p. 3393 ss.; e G.L. CONTI, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, in "Osservatorio sulle fonti", n. 2/2022, p. 194 ss.

<sup>3</sup> Che sono diversi e quindi opportuno appare l'utilizzo del sintagma al plurale. Rimane, viceversa, al singolare («ecosistema») la dizione che si legge nell'art. 117, comma 2, lett. s, Cost., generando, così, una incoerenza nel testo costituzionale, generatrice di possibili dubbi interpretativi, che si sarebbe potuta facilmente evitare modificando anche la lettera di quest'ultima disposizione (come evidenziato diffusamente dalla dottrina).

produttiva (pubblica e privata) può essere indirizzata dalla legge, a quelli sociali vengono aggiunti, per l'appunto, i fini «ambientali».

Si tratta di una riforma che, senza aver tema di scomodare un aggettivo troppo spesso utilizzato con una certa leggerezza, si può definire, entro i termini che vado ad illustrare, “storica”.

Anzitutto perché è intervenuta dopo numerosi tentativi falliti<sup>4</sup> nel corso delle legislature precedenti e non a caso, ritengo, proprio in concomitanza del forte investimento che è stato effettuato, in questo settore, dalle Istituzioni europee, che della transizione ecologica hanno fatto, com'è noto, uno degli assi portanti nel *Next Generation EU*. Tanto che, in dottrina, c'è chi ha parlato dell'adozione della l. cost. n. 1/2022 come di un «piccolo miracolo istituzionale»<sup>5</sup>.

Va osservato, inoltre, che la revisione in parola, intervenendo sull'art. 9, modifica, per la prima volta nella storia repubblicana, uno dei primi dodici articoli della Costituzione, ossia una delle disposizioni che sono inserite nel segmento della Carta costituzionale che è espressamente dedicato ai principi fondamentali<sup>6</sup>. E introduce, per di più – anche qui senza che sia possibile riscontrare alcun precedente analogo<sup>7</sup>, per lo meno nella legislazione di rango costituzionale<sup>8</sup> – un principio che non è destinato ad assumere un valore meramente attuale, ma che, in armonia con quello che è ontologicamente il “tempo della Costituzione”, ossia di un atto normativo che aspira a «plasmare i destini di una comunità politica per il tempo più lungo possibile»<sup>9</sup>, viene invece espressamente declinato anche in chiave

<sup>4</sup> In relazione ai quali, tra gli altri, v. L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro* (non solo nostro), in “Federalismi.it”, n. 20/2021, p. 78 ss.

<sup>5</sup> Così I. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in “Federalismi.it”, n. 16/2021, p. 2.

<sup>6</sup> Anche se – è appena il caso di ricordarlo – tali principi non si identificano totalmente e semplicemente con i primi dodici articoli del testo costituzionale, di modo che, oltre alla sua collocazione topografica, è il nesso sostanziale tra la tutela dell'ambiente ed altri consolidati principi fondamentali che fanno di quella un cardine del nostro ordinamento: basti pensare, a tal proposito, al principio personalista, desumibile (innanzitutto) dall'art. 2 Cost., e allo stretto legame instaurabile – e che è stato instaurato, in effetti, in dottrina ed in giurisprudenza – tra questo e la garanzia di un ambiente salubre (su tale relazione rinvio alle riflessioni sviluppate, *infra*, nel corso del § 3.2).

<sup>7</sup> Per lo meno in senso esplicito, se è vero che secondo la tesi sostenuta da qualche Autore un riferimento alle generazioni future era già ricavabile, in via interpretativa, dal riferimento al “popolo” di cui all'art. 1 (D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 155 ss.) oppure dalla previsione dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico di cui agli artt. 81 e 97 (L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-naZIONALI di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, Cedam, 2020, p. 197 ss.). Sotto quest'ultimo profilo cfr. ad esempio le sentenze della Corte costituzionale n. 18/2019, n. 115/2020 e n. 234/2020.

<sup>8</sup> Cfr. infatti, al riguardo, nella legislazione ordinaria, quanto già era previsto dall'art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152/2006 (T.U. ambiente), introdotto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 4/2008.

<sup>9</sup> Per riprendere parole di M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in G. BRUNELLI - G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale”?*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 32; ma v. già, nel medesimo senso, le pregevoli riflessioni di T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, *Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 791.

prospettica, giacché posto programmaticamente a tutela non soltanto dei viventi ma (anche), come s'è detto, «delle future generazioni»<sup>10</sup>.

Si è passati, insomma, in estrema sintesi, nell'arco di sette decenni:

a) dall'assenza del termine “ambiente” o suoi derivati all'interno del testo originario della Costituzione, quale naturale riflesso della scarsa sensibilità, per il tema, dimostrata dai Padri fondatori, come è testimoniato, in maniera esemplare, dall'analisi del dibattito da cui scaturì, in Assemblea costituente, l'approvazione dell'art. 9 della Costituzione<sup>11</sup>;

b) alla creazione, nel 1983, di un Ministro, senza portafoglio, dell'ecologia, che poi divenne, tramite l'adozione dell'importante l. n. 349/1986<sup>12</sup>, Ministro, con portafoglio, dell'Ambiente, a cui negli anni successivi sono state assegnate denominazioni diverse e compiti sempre più incisivi<sup>13</sup>;

c) ad un primo inserimento, ancora, dei sostantivi “ambiente” ed “ecosistema” all'interno del testo costituzionale, dovuto alla riforma del Titolo V nel 2001, ma solo come parametri per la ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni<sup>14</sup>;

d) all'esplicito riconoscimento, infine, che è stato operato, per l'appunto, dalla revisione costituzionale del 2022, della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi come interesse di rilievo costituzionale e come limite all'esercizio del diritto di iniziativa economica. Tale riforma, pertanto, quale frutto del consueto movimento circolare<sup>15</sup> che va dalla mutata coscienza sociale, in relazione ad un dato

---

<sup>10</sup> Su questo importante aspetto della riforma v. almeno, di recente, il numero monografico de *Il Diritto dell'economia* che riporta gli Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano il 7 ottobre 2021 su: *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui* (a cura di P. PANTALONE) reperibile al link: <https://www.ildirittoelleconomia.it/wp-content/uploads/2022/01/AttiPantaloneDEF.pdf>; cui adde, tra gli altri, D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, *ivi*, n. 15/2022, p. 121 ss.; P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione*, *ivi*, n. 29/2022, spec. p. 97 ss.; e A. D'ALOIA, *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, in corso di pubblicazione su R. PINARDI - S. SCAGLIARINI - S. ALOISIO (a cura di), *Scritti in memoria di Gladio Gemma*, Torino, Giappichelli, 2023.

<sup>11</sup> Su cui v. per tutti F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione* (artt. 1-12), Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, p. 434 ss.; nonché, più di recente, N. CAPONE, *L'immenzione del paesaggio. Lo spazio terrestre nella prospettiva costituzionale*, in “Politica del diritto”, 2019, spec. p. 58 ss.

<sup>12</sup> Ad essa si deve, infatti – tra l'altro – la nascita delle associazioni ambientaliste riconosciute con decreto ministeriale e dotate delle funzioni *ivi* previste e delle altre successivamente attribuite da varie fonti normative (d.lgs. n. 195/2005; d.lgs. n. 152/2006) e la prima definizione rinvenibile nella normativa italiana della nozione di “danno ambientale”.

<sup>13</sup> Da ultimo, nel Governo Meloni, esso ha assunto, com'è noto, la denominazione di Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, con compiti, per l'appunto, anche in materia di sicurezza delle infrastrutture e dei sistemi energetici e geominerari, di approvvigionamento, efficienza e competitività delle risorse energetiche, di promozione delle energie rinnovabili.

<sup>14</sup> Con tale riforma, infatti, compaiono le espressioni «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» quale materia di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.); e «valorizzazione dei beni [...] ambientali» quale materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni (ai sensi dell'art. 117, comma 3).

<sup>15</sup> Su cui v., ad esempio, le riflessioni di A. SPADARO, *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero dalla continua “evoluzione” del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in “Quaderni costituzionali”, n. 3 del 1998, p. 343 ss.

argomento, al riconoscimento di tale evoluzione in Costituzione ed alla prima, infine, ritorna per influenzarne, a sua volta, gli sviluppi futuri, potrà generare un ulteriore impulso verso l'auspicabile maturazione di una compiuta cultura, individuale e collettiva, di stampo ecologico. Come dimostra, del resto, anche il fatto che siamo qui, oggi, a discuterne.

### 3. *Gli effetti della riforma sul piano giuridico*

Ciò detto brevemente sull'importanza e sulle possibili ripercussioni di ordine culturale che potrebbero determinarsi a seguito dall'adozione della l. cost. n. 1/2022, passo a indagarne gli effetti su un piano diverso e più propriamente giuridico-costituzionale. Per far ciò articolerò la mia trattazione avendo riguardo, dapprima, ai possibili riflessi della revisione degli artt. 9 e 41 sullo svolgersi dell'attività legislativa ed in seguito sull'attività quotidianamente svolta dai giudici comuni. Non mi occuperò, invece, delle conseguenze immediate della riforma in parola sull'attività delle pubbliche amministrazioni<sup>16</sup>. Risultando, infatti, quest'ultimo aspetto meno interessante alla luce dell'oggetto del presente Seminario.

#### 3.1. (segue): a) *con riferimento all'attività legislativa*

Sotto il primo dei profili menzionati l'impatto della riforma in esame potrebbe essere riassunto, in maniera assai schematica nel modo che segue. Essa, infatti:

- a) ha previsto che il legislatore statale<sup>17</sup> adotti una disciplina che regoli «i modi e le forme di tutela degli animali»;
- b) ha indicato agli organi legislativi un obiettivo generale da perseguire, ossia la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi<sup>18</sup>, «anche nell'interesse delle future generazioni»;
- c) ha richiamato (implicitamente) l'attenzione del legislatore sulla necessità di regole che impediscano all'iniziativa economica di «recare danno» (anche) «alla salute e all'ambiente»;

<sup>16</sup> Per un accenno, in proposito, cfr., *infra*, quanto evidenziato a nota 38.

<sup>17</sup> Su questa esplicita attribuzione di competenza e sulle sue conseguenze v. tra gli altri S. MABELLINI, *La revisione dell'art. 9 Cost: una riforma più innovativa del previsto e ...un colpo inatteso per l'autonomia regionale?*, in "Rassegna parlamentare", 2022, n. 1, spec. p. 78 ss.

<sup>18</sup> Ricordo, peraltro, incidentalmente, che questa distinzione fra i tre concetti di ambiente, biodiversità ed ecosistemi, in luogo di un semplice richiamo al più generale ed onnicomprensivo concetto di ambiente *tout court*, è stata ampiamente – e a mio avviso correttamente – criticata in dottrina (cfr. per tutti, al riguardo, G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in "Forum di Quaderni costituzionali", n. 2/2021, p. 468 ss.; e R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. n. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in "Federalismi.it", n. 11/2022, p. 5).

d) ha facoltizzato, infine, lo stesso ad adottare provvedimenti che indirizzino l'attività produttiva a fini «ambientali» oltre che «sociali».

Senonché, a parte la circostanza che, come dirò meglio in seguito, molte delle indicazioni in oggetto erano già pianamente ricavabili dalla versione precedente del testo costituzionale, va evidenziato, innanzitutto, che, rispetto alla possibilità di indirizzare la futura attività degli organi legislativi, la riforma attuata tramite l'adozione della l. cost. n. 1/2022 risulta timida<sup>19</sup> o «tiepida»<sup>20</sup>, come l'ha definita qualche Autore, dal momento che, se ben si considera, si poteva (o forse meglio: si doveva) fare molto di più.

In primo luogo, infatti, non sono stati inseriti nel testo costituzionale elementi, viceversa, ben presenti, e da tempo, nel diritto dell'Unione europea<sup>21</sup>, come ad esempio un riferimento al principio di precauzione nonché – ancor più importante, per lo meno a mio avviso – un richiamo esplicito alla necessità di perseguire uno sviluppo sostenibile<sup>22</sup>. Secondo alcuni un riferimento del genere deve ritenersi implicito nella riconosciuta esigenza di tener conto, nel preservare l'ambiente, dell'interesse delle generazioni future<sup>23</sup>. A tutto concedere, tuttavia, si deve rilevare, in senso contrario, per un verso, che un conto è inserire espressamente un obiettivo in Costituzione, altra cosa è lasciare che lo stesso debba essere eventualmente ricavato in via interpretativa, con tutte le inevitabili incertezze che ciò comporta; e, per l'altro, che il concetto di sostenibilità è ben più ampio di quello ricavabile – in ipotesi – in via ermeneutica dalla lettura del nuovo testo

---

<sup>19</sup> Cfr., in tal senso, G. SANTINI, *Costituzione e ambiente*, cit., p. 467 ss., in relazione al mancato recepimento nel testo costituzionale del concetto di “sostenibilità”, che l'Autore avrebbe inserito nell'art. 41 Cost. (cfr., in proposito, quanto evidenziato nel prosieguo di questo stesso paragrafo).

<sup>20</sup> Così S. SCAGLIARINI, *Tutela dell'ambiente, interesse delle future generazioni e tutela degli animali in costituzione: e ora?*, in corso di pubblicazione su R. PINARDI - S. SCAGLIARINI - S. ALOISIO (a cura di), *Scritti in memoria di Gladio Gemma*, cit., par. 3.

<sup>21</sup> La mancata specificazione dei principi di azione di origine europea è indicata anche da A. O. COZZI, *La modifica*, cit., p. 3398 ss. come un obiettivo mancato della riforma costituzionale. Rilevo, inoltre, incidentalmente, che non sarebbe decisivo replicare, in senso contrario a quanto sostenuto nel testo, che l'inserimento di un riferimento esplicito a principi già presenti nel diritto europeo sarebbe risultato inutile, dato che ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. la legislazione statale e regionale è già sottoposta ai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario». Un argomento del genere, infatti, finirebbe, classicamente, per “provare troppo”. Giacché, visto il tenore dei Trattati europei e della Carta di Nizza in materia di tutela dell'ambiente, se ne dovrebbe allora concludere per la totale superfluità dell'intera revisione costituzionale.

<sup>22</sup> Affermato dagli artt. 11 TFUE; 3, comma 3, TUE e 37 della Carta di Nizza. Cfr. inoltre, sul tema, L. SALVEMINI, *Dal cambiamento*, cit., p. 73 ss., la cui analisi comparata dimostra altresì come negli altri Paesi europei sia invece ricorrente un riferimento alla sostenibilità. Sulla colpevole mancanza, invece, di un riferimento esplicito alla «vera emergenza ambientale dei nostri tempi, ovvero la lotta al cambiamento climatico», v. ad esempio le riflessioni svolte da S. SCAGLIARINI, *Tutela*, cit., par. 3, il quale argomenta, tra l'altro, l'impossibilità di ricavare tale specifico obiettivo dalla generica necessità di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi che è ora riconosciuta dall'art. 9, comma 3, Cost.

<sup>23</sup> Lo scrivono, ad esempio, R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni*, cit., p. 7 ss.; e G. SOBRINO, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto*, in L. IMARISIO - G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto*, Torino, Università degli studi di Torino, p. 23 ss.

dell'art. 9 perché comprende, com'è risaputo, anche tematiche non ambientali ed *in primis* economiche e sociali<sup>24</sup>.

Non si è pensato, poi, di accennare, sempre sulla falsariga dell'impostazione che caratterizza il diritto eurounitario, alle due distinte (ma complementari) prospettive in cui si deve tradurre la tutela dell'ambiente, ossia quella del perseguimento di una politica ambientale in senso stretto unita all'altra della necessaria presa in considerazione delle tematiche ambientali in tutte le politiche pubbliche<sup>25</sup>: si tratta del cosiddetto principio di integrazione, che è oggi il cardine dell'auspicata transizione ecologica. Preferendo, invece – come si desume chiaramente dalla lettura del nuovo testo dell'art. 41 – riproporre una versione obsoleta del concetto di ambiente quale interesse antagonista a quello di attività economica<sup>26</sup> e perdendo, così, l'occasione di cercare, quanto meno, di imprimere una svolta al modo di intendere i limiti che presiedono all'esercizio di tale attività, così da orientarla «fermamente» – come è stato detto<sup>27</sup> – «verso forme di produzione in grado di realizzare in modo ancora più deciso quel principio di centralità della persona che è cardine dell'ordinamento costituzionale».

Occorre evidenziare, inoltre, che, anche in costanza dell'impianto generale degli artt. 9 e 41 quale risultante dalla revisione costituzionale di cui si discute, era quanto meno possibile o prevedere, direttamente «in Costituzione, soglie progressive da raggiungere» per pervenire ad un effettivo «rispetto del valore ambientale»<sup>28</sup>, oppure, anche alla luce dell'obiezione degna di considerazione secondo cui indicazioni tecniche mal si sarebbero conciliate con la sede dell'intervento del legislatore di riforma (*id est*: i principi fondamentali), rinviare ad una legge costituzionale o rinforzata successiva<sup>29</sup> l'individuazione di criteri più analitici e stringenti allo scopo di indirizzare la politica ambientale del nostro Paese con riguardo per lo meno al medio periodo<sup>30</sup>. Secondo il noto modello francese,

<sup>24</sup> Si tratta, infatti, delle tre ben note dimensioni della sostenibilità che sono state individuate dalla Risoluzione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a conclusione del Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2005 ([http://data.unaids.org/topics/universalaccess/worldsummitoutcome\\_resolution\\_24oct2005\\_en.pdf](http://data.unaids.org/topics/universalaccess/worldsummitoutcome_resolution_24oct2005_en.pdf)).

<sup>25</sup> Come auspicato, ad esempio, da M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in "Forum di Quaderni costituzionali", n. 3/2021, p. 312; e da L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in "Federalismi.it", n. 5 /2022, p. 201.

<sup>26</sup> Così si esprime, molto chiaramente, R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in "Federalismi.it", n. 13/2022, p. 209 ss.

<sup>27</sup> Da S. SCAGLIARINI, *Tutela*, cit., par. 3.

<sup>28</sup> Così come evidenziato da qualche Autore: G. DE MURO, *I diritti della natura*, in "Federalismi.it", n. 6/2022, p. X (cui appartengono le frasi riportate nel testo); e M. CECCHETTI, *La revisione*, cit., p. 285 ss.

<sup>29</sup> Secondo il suggerimento di D. PORENA, *Sull'opportunità*, cit., p. 331, cui aderiscono anche M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in "Quaderni costituzionali", n. 2/2021, p. 295; e R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in "Forum di Quaderni costituzionali", n. 2/2021, p. 454.

<sup>30</sup> Cfr. ad esempio, in senso analogo, M. CECCHETTI, *La revisione*, cit., p. 289, per il quale una disciplina puntuale a livello costituzionale sarebbe risultata necessaria allo scopo di sottrarre le politiche ambientali alla discrezionalità del legislatore, spesso guidata da scelte elettorali di breve periodo (tornerò, sul punto, tra un attimo nel testo).

che ha portato all'adozione, nel 2005, della *Charte de l'Environnement*<sup>31</sup>, cioè all'entrata in vigore di una legge di rango costituzionale che ha inserito, tra l'altro, nel blocco di costituzionalità del diritto d'oltralpe, i principi di prevenzione, di precauzione ed il principio del: "chi inquina paga".

Nel nostro ordinamento, al contrario, si è preferito lasciare, sostanzialmente, alla buona volontà degli organi legislativi la decisione di come e quando tradurre in prescrizioni operative i principi introdotti con la riforma costituzionale. Né può spingere verso facili ottimismo la considerazione, al riguardo, dell'elevatissima maggioranza con cui è stata approvata, sia in prima che in seconda lettura, la l. cost. n. 1/2022<sup>32</sup>, perché un conto è pervenire ad un accordo su una riforma di principio che è stata evidentemente «avvertita come politicamente *neutra*»<sup>33</sup>, in quanto priva di effetti concreti nell'immediato; altra cosa è adottare misure (più o meno) specifiche che costringano, magari, i consociati a qualche sacrificio in vista di futuri ed auspicabili vantaggi, con il rischio, tuttavia, di perdere quel consenso "a breve" che è viceversa la stella polare verso cui gran parte della classe politica attuale orienta, purtroppo, ed in forma sempre ossessiva in un'epoca di sondaggi quasi quotidiani, le sue decisioni.

A questo punto, pertanto, l'unico strumento in grado (se non di costringere, quanto meno) di spingere il legislatore ad intervenire nel senso auspicato dalla revisione *de qua*<sup>34</sup> consiste nella possibilità di far valere la sua responsabilità di natura politica. E questo attraverso un esercizio diffuso del potere di critica nei confronti di un suo atteggiamento che risulti (eventualmente) omissivo, sino a giungere a comportamenti conseguenti in sede elettorale. Torna qui, in maniera prepotente, il tema della necessità del formarsi di una compiuta coscienza sociale in materia ambientale che orienti i cittadini anche nella scelta dei propri rappresentanti.

### 3.2. (segue): b) *in rapporto all'attività dei giudici comuni*

Passando, ora, agli effetti concreti della riforma in parola in ordine all'attività dei giudici comuni, mi pare possibile sintetizzarli affermando che gli stessi potrebbero riguardare i seguenti quattro punti principali.

---

<sup>31</sup> Cui si richiamano, in dottrina, numerosi Autori: cfr. tra gli altri S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in "Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente", n. 3/2017, p. 11 ss.; M. GRECO, *La dimensione*, cit., p. 295; e R. MONTALDO, *Il valore*, cit., p. 454; ID., *La tutela*, cit., p. 187 ss. Per un approfondimento dei contenuti della *Charte de l'Environnement (loi constitutionnelle n. 2005-205)* v. A. O. COZZI, *La modifica*, cit., p. 3403 ss., cui rinvio anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>32</sup> Ossia, in prima lettura, da 224 senatori sui 247 presenti e da 412 deputati su 429; ed in seconda lettura da 218 senatori su 220 e da 468 deputati su 475 (cfr., rispettivamente, i Dossier dell'Ufficio Studi del Senato, Note sull'A.S. n. 83 ed abbinati - A del giugno 2021, n. 396; e dell'Ufficio Studi della Camera dei Deputati del 23 giugno 2021 sull'A.C. 3156).

<sup>33</sup> In termini P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente*, cit., p. 92 (corsivi testuali).

<sup>34</sup> Anche perché occorre ricordare che il nostro sistema di giustizia costituzionale non conosce, al contrario di altri, alcuno strumento giuridico per reagire all'eventuale inerzia del legislatore: per un quadro di sintesi in tema cfr., volendo, R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 146 ss.; cui *adde* più di recente, il contributo di L. CASSETTI - A. S. BRUNO (a cura di), *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore*, Torino, Giappichelli, 2019.

*Primo:* nei casi, peraltro rari, in cui il tenore del testo lo consenta, si potrebbe assistere ad una applicazione diretta, da parte del giudice, della nuova disciplina costituzionale. Risultando, infatti, pacifica, sul piano teorico, la «natura giuridica – e non meramente assiologica – delle disposizioni costituzionali», le quali rientrano, pertanto, «a pieno titolo, nell’attività [...] applicativa» che viene svolta (anche) dai «giudici comuni»<sup>35</sup>. Non è questa, tuttavia – con ogni evidenza – l’ipotesi della revisione intervenuta mediante l’approvazione della l. cost. n. 1/2022, se è vero che la stessa introduce una serie di principi che abbisognano, al contrario, per la loro concreta applicazione, di un intervento del legislatore.

*Secondo:* una modifica del testo costituzionale può influire sulla valutazione compiuta dal giudice circa la “non manifesta infondatezza” di dubbi di legittimità che si prospettino su leggi rilevanti per lo svolgimento del suo processo. Con l’obbligo, pertanto, in caso di esito positivo di tale valutazione, di sospendere il giudizio in corso e di sollevare un’apposita *quaestio* all’attenzione della Corte costituzionale.

*Terzo:* una revisione della Costituzione può incidere sull’interpretazione delle leggi che il giudice si trovi ad applicare. Si tratta della ben nota necessità di privilegiare, tra più interpretazioni possibili, quella conforme a Costituzione. Necessità che discende, da un lato, dal carattere rigido della nostra Carta e quindi dal suo prevalere, nella gerarchia delle fonti, sulle discipline di rango inferiore; nonché, dall’altro, dall’esigenza di applicare, anche in questa ipotesi, «il canone della interpretazione sistematica, in base al quale per comprendere un testo bisogna legarlo al contesto in modo coerente»<sup>36</sup>. Di modo che, sotto questo profilo, si potrebbe ipotizzare che alla variazione di quest’ultimo (e cioè, nel nostro caso, del contesto costituzionale), conseguano effetti rilevanti anche sull’attribuzione di significato al testo (legislativo) da applicare.

*Quarto:* una modifica della Costituzione potrebbe infine determinare o comunque incidere in maniera significativa sullo stesso contenuto della pronuncia del giudice. È ben possibile, infatti, che la sua decisione venga a dipendere, in tutto o in parte, dall’esito di un raffronto tra interessi diversi e nella fattispecie confliggenti (si pensi solo, per restare al tema di un possibile contrasto tra tutela dell’ambiente e diritto al lavoro, al famoso caso ILVA ed alla relativa sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013)<sup>37</sup>. Cosicché un mutamento del testo costituzionale

<sup>35</sup> Come bene sintetizza A. PUGIOTTO, *La metamorfosi delle sentenze interpretative di rigetto*, in “Corriere giuridico”, n. 8/2004, p. 987. Sulla possibilità di un’applicazione diretta delle norme costituzionali (*Drittwirkung*) v. almeno F. MANNELLA, *Giudici comuni e applicazione della Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, spec. p. 73 ss., ed Autori *ivi* richiamati.

<sup>36</sup> Così G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2022, p. 459. Sull’interpretazione conforme quale «caso speciale di interpretazione sistematica» rinvio, tra gli altri, alle acute riflessioni di V. BONCINELLI, *Interpretazione conforme a Costituzione e ragionevolezza: la prospettiva della Corte costituzionale*, in M. D’AMICO - B. RANDAZZO (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative. Atti del Convegno di Milano svoltosi il 6-7 giugno 2008*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 25 ss. ed Autori *ivi* richiamati.

<sup>37</sup> Ricordo, peraltro, che i giudici della Consulta erano già giunti a riconoscere *apertis verbis* l’esigenza di un bilanciamento tra ambiente ed altri interessi costituzionali in precedenti occasioni, come ad esempio nella sentenza n. 94/1985, punto 3 del *Considerato in diritto*.

potrebbe risultare decisivo nel provocare uno spostamento dell'ago della bilancia a favore di uno degli interessi in gioco se e nella misura in cui quest'ultimo risulti rafforzato alla luce del nuovo quadro costituzionale che fa da cornice alla decisione del caso di specie.

Ora, va detto, però, che tutti gli effetti che ho appena menzionato, quali possibili conseguenze di una riforma costituzionale sull'attività quotidiana degli organi giurisdizionali, possono verificarsi, se ben si considera, solo in presenza di una precisa circostanza. E cioè che ad una modifica *formale* del testo della Costituzione corrisponda anche un'analoga variazione *sostanziale* del suo significato, rispetto a quanto già desunto in via interpretativa *prima* dell'intervento del legislatore di revisione. Mentre per il giudice, al contrario, nulla cambierà se il mutamento letterale della Carta si è limitato a recepire orientamenti ermeneutici ormai consolidati. Ebbene, è proprio questo il caso che si è verificato nell'ipotesi dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2022.

Per quel che concerne, infatti, la tematica dei rischi che originano dall'attività economica e che impattano sull'ambiente esterno, il fulcro della riforma consiste, come già ricordavo, nella previsione, che è stata inserita nell'art. 41, comma 2, Cost., secondo cui «L'iniziativa economica privata [...] Non può svolgersi [...] in modo da recare danno [...] all'ambiente». Previsione che rappresenta, del resto, null'altro che una specificazione del principio di più ampio respiro che è stato introdotto, in materia di tutela ambientale, con l'approvazione del nuovo terzo comma dell'art. 9.

Senonché, non va dimenticato che lo stesso secondo comma dell'art. 41 prevedeva già, nel suo testo originario, che l'iniziativa economica privata: «Non può svolgersi in contrasto» con «l'utilità sociale». E che la Corte costituzionale ha affermato a più riprese che, nell'ambito di tale proteiforme nozione – cito testualmente – «sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente»<sup>38</sup>: sono parole che si leggono, ad esempio, nella sentenza n. 196/1998<sup>39</sup> e che quindi la Corte ha pronunciato, senza *revirements* successivi,

---

<sup>38</sup> Concorro, pertanto, con chi ritiene che, anche prima dell'approvazione della l. cost. n. 1/2022, il riferimento all'utilità sociale forniva la necessaria copertura costituzionale ad «interventi pubblici nei rapporti economici (mediante programmi e controlli)» che fossero per l'appunto ispirati a «fini 'ambientali'» (così L. CASSETTI, *Riformare*, cit., p. 199). E questo, aggiungo, indipendentemente dal livello di governo interessato, visto che il più generale riconoscimento dell'ambiente quale valore costituzionale, di cui parlerò tra un attimo, esclude che la tematica in oggetto possa essere declinata come una semplice questione di ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. Sulle difficoltà, tuttavia, permanenti nel nostro Paese, di integrare la protezione dell'ambiente tra gli obiettivi propri delle politiche pubbliche, per ragioni di ordine sia culturale che organizzativo, cfr., di recente, per alcune sintetiche considerazioni, S. MANGIAMELI, *Il problema dell'integrazione della politica ambientale nelle politiche pubbliche*, in "Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali", 2021, n. 3, p. 498 ss.

<sup>39</sup> E più precisamente nel punto 3 del suo *Considerato in diritto*. Cfr., inoltre, e sempre a titolo puramente esemplificativo, la successiva sentenza n. 190/2001, in cui la Corte rileva a chiare lettere, nel punto 4 della motivazione in diritto, che: «È acquisito alla giurisprudenza costituzionale che al limite della utilità sociale, a cui soggiace l'iniziativa economica privata in forza dell'articolo 41 della Costituzione, non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell'ambiente»; nonché la sentenza n. 116/2006, punto 6 del *Considerato in diritto*.

neppure a seguito della riforma costituzionale operata dalla l. cost. n. 3/2001<sup>40</sup>, qualcosa come un quarto di secolo fa<sup>41</sup>.

Analogamente, il riconoscimento, più in generale, dell'ambiente quale valore costituzionale è un risultato cui dottrina e giurisprudenza erano da tempo pervenuti, nonostante l'assenza, che già segnalavo, nel testo della Costituzione documentale, sia di norme relative alla tematica in oggetto sia dello stesso termine "ambiente" o suoi derivati<sup>42</sup>. Valorizzando, più in particolare, altri elementi letterali, viceversa presenti nella Carta, tra cui<sup>43</sup>:

in primo luogo, il riferimento al «paesaggio», di cui all'art. 9, dato che tale sostantivo, a partire dagli anni '80<sup>44</sup>, viene a perdere il suo stretto legame con un'idea antropocentrica e per ciò stesso datata di Natura – per cui questa non preesiste all'uomo, ma viene presa in considerazione solo nel suo rapporto con lo stesso<sup>45</sup> – ed inizia invece a comprendere anche l'*habitat* naturale, che viene quindi ritenuto meritevole di tutela in quanto tale<sup>46</sup>;

ed in secondo luogo, il diritto alla salute, di cui all'art. 32, se è vero che al suo interno viene presto ricompreso anche un diritto soggettivo a vivere e a lavorare in un ambiente salubre, quale espressione del più generale principio personalista e quindi del nesso che viene instaurato tra la garanzia dell'esistenza di un ambiente del genere e la tutela dei diritti dell'uomo, con la conseguente esigenza di preservare, sotto il profilo ambientale, tutti i luoghi in cui «si svolge la sua

---

<sup>40</sup> La quale ha stabilito, tra l'altro – come già ricordato a nota 14 – che sia compito esclusivo dello Stato tutelare l'ambiente, l'ecosistema ed i beni culturali (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.).

<sup>41</sup> C'è chi ha prospettato l'ipotesi di una possibile retromarcia della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, in assenza dell'adozione della l. cost. n. 1/2022, deducendone, pertanto, sotto questo profilo, l'utilità della riforma in esame (D. PORENA, *Sull'opportunità*, cit., p. 315). Si tratta, tuttavia, di una conclusione che si basa – per lo meno a mio avviso – su un'ipotesi (se non proprio di impossibile realizzazione, quanto meno) altamente improbabile. E questo perché non va dimenticato che la giurisprudenza costituzionale *de qua* è stata elaborata e si è consolidata in anni in cui la sensibilità per le tematiche ambientali risultava, semmai, assai meno diffusa che nel clima culturale attuale ed i vincoli, al riguardo, di carattere sovranazionale, assai meno incisivi.

<sup>42</sup> Tra le prime, per alcune riflessioni al riguardo, cfr. le sentenze della Corte costituzionale n. 79/1971 e n. 93/1973, rispettivamente punti 3 e 5 del *Considerato in diritto*. Per una sintesi recente ed efficace della giurisprudenza costituzionale in materia, non possibile in questa sede per evidenti ragioni di economia dello scritto, rinvio ad esempio a A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in "Quaderni costituzionali", 2021, pp. 307-308; e a P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente*, cit., p. 89 ss.

<sup>43</sup> Oltre il richiamo alla «funzione sociale» che la legge deve assicurare alla proprietà privata *ex art. 42*, comma 2, Cost.

<sup>44</sup> Si vedano ad esempio le sentenze n. 239/1982 e n. 151/1986.

<sup>45</sup> Non a caso il «paesaggio», in quest'ottica, è ciò che della Natura l'uomo percepisce (ma l'uomo, si potrebbe aggiungere, con analogia distorsione autoreferenziale, percepiva e quindi riteneva che la Terra fosse piatta...).

<sup>46</sup> Conseguenza di questo approdo esegetico del testo costituzionale sono poi disposizioni legislative come quelle contenute nel T.U. della sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81/2008) laddove si prevede, ad esempio, che per "prevenzione" si debba intendere «il complesso delle disposizioni o misure necessarie [...] per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno» (art. 2, comma 1, lett. n); oppure che i datori di lavoro e i dirigenti devono «prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno» (art. 18, comma 1, lett. q).

personalità» (ai sensi dell'art. 2 Cost.)<sup>47</sup>. Ciò che diventa ben chiaro soprattutto a seguito dell'adozione della fondamentale sentenza delle sezioni unite della Corte di Cassazione n. 5172/1979<sup>48</sup>.

Non mi convince, inoltre, al medesimo riguardo, l'opinione di chi afferma che l'interesse delle generazioni future, che è stato introdotto nel nuovo terzo comma dell'art. 9, è destinato ad avere una «enorme carica innovativa quale parametro di legittimità costituzionale delle politiche ambientali»<sup>49</sup>. Come è stato efficacemente replicato, infatti<sup>50</sup>, «la rilevanza di tale interesse [...] era implicita *ab origine* e anzi è immanente alla stessa idea di Stato come comunità politica transgenerazionale»<sup>51</sup>, tanto che è possibile evidenziare che già da «alcuni anni la giurisprudenza lo utilizza proprio come parametro di costituzionalità»<sup>52</sup>, anche «in materia ambientale, ove esso», peraltro, è «emerso, in termini espliciti» solo «come scopo legittimo di previsioni legislative»<sup>53</sup>.

In relazione, invece, all'altro aspetto cui sono dedicate le mie riflessioni, ossia a quello dei rischi che si manifestano all'interno dell'ambiente (o luogo) di lavoro, e pur non potendo soffermarmi, in questa sede, sulla sempre maggiore «liquidità» di tale nozione, evidente soprattutto dopo il periodo pandemico, tanto che talvolta non è affatto agevole distinguere tra ambiente di lavoro in senso proprio ed ambiente esterno (si pensi solo al caso emblematico dei *riders*), non mi pare necessario argomentare in maniera particolarmente ampia ed approfondita, aggiungendo altro a quanto già esposto un attimo fa – e del resto ben noto a chiunque si occupi di queste tematiche – per poter affermare che l'esplicito richiamo, che a tal proposito è stato inserito all'interno dell'art. 41, affinché l'iniziativa economica non rechi danno alla «salute» (anche) del lavoratore è un risultato cui giurisprudenza e dottrina erano già ampiamente giunti, a livello di esegesi della Costituzione, sia sulla base dell'interpretazione della formula «utilità sociale» che è contenuta nello stesso art. 41 – come già ricordavo attraverso la citazione esemplificativa delle sentenze della Corte costituzionale nn. 196/1998 e 190/2001<sup>54</sup> – sia di quanto ben più ampiamente si legge, a garanzia del diritto alla

---

<sup>47</sup> Scriveva, infatti, la Corte costituzionale nella sentenza n. 641/1987, punto 2.2 del *Considerato in diritto*, che la protezione dell'ambiente «esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività». Di modo che, come rileva R. MONTALDO, *Il valore*, cit., p. 445, «proprio il principio personalista ha avuto un ruolo fondamentale nell'elaborazione della tutela ambientale a livello costituzionale, ponendosi anzitutto come base dell'estensione della portata applicativa del diritto alla salute».

<sup>48</sup> Su cui cfr., *ex plurimis*, nella letteratura giuspubblicistica, S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, p. 76 ed Autori *ivi* richiamati.

<sup>49</sup> Testualmente M. CECCHETTI, *La revisione*, cit., pp. 310.

<sup>50</sup> Da parte di P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente*, cit., p. 92, nota 29.

<sup>51</sup> Cfr., al riguardo, quanto rilevato a nota 7 su posizioni dottrinali analoghe.

<sup>52</sup> Sulla necessità di rispettare gli interessi delle generazioni future nella previsione di spese pubbliche cfr. almeno le sentenze n. 107/2016 (punto 4.1 della motivazione in diritto), n. 6/2017 (punto 5), n. 18/2019 (punti 5.2 e 6) e n. 115/2020 (punti 7 e 8). Ma v. anche la sentenza n. 234/2020, in materia pensionistica (punti 18.8, 18.10 e 18.11).

<sup>53</sup> Cfr. infatti, in tal senso, le sentenze n. 179/2019 e n. 71/2020, rispettivamente punti 12.1 e 5.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>54</sup> Non concordo, pertanto, con il giudizio di sintesi espresso da chi sottolinea – ma senza essersi confrontato sino in fondo con tali pacifici orientamenti giurisprudenziali – la «dirompente

salute, nell'art. 32. Né si potrebbe sostenere, sotto diverso profilo, che il legislatore di revisione, collocando i limiti relativi «alla salute e all'ambiente» prima di quelli attinenti «alla sicurezza, alla libertà» e «alla dignità umana», ha inteso istituire, in realtà, una sorta di “gerarchia” tra gli stessi, poiché ad una ricostruzione del genere si opporrebbe la ben nota dottrina del giudice delle leggi che nega l'esistenza di un ordine gerarchico tra i diversi diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, di modo che gli stessi, al contrario, vanno sempre valutati e bilanciati in una logica di sistema. Come espresso, tra l'altro, in maniera particolarmente efficace proprio nella ben nota pronuncia sul caso ILVA poco sopra richiamata<sup>55</sup>.

Insomma: se quanto sin qui evidenziato corrisponde a verità, ne deriva che, a prescindere dal sempre possibile (ed anzi prevedibile e corretto) utilizzo di argomenti semplicemente *ad adiuvandum*, ipotizzare *rilevanti* mutamenti giurisprudenziali nell'interpretazione di leggi oppure nel bilanciamento degli interessi di cui ci stiamo occupando che siano dovuti – e che quindi vengano *specificamente* motivati – sulla base delle variazioni introdotte dalla recente riforma costituzionale, significa anche postulare l'ignoranza del giudice che argomenta in tal modo circa i solidi approdi di natura ermeneutica cui già si era pervenuti prima di tale riforma. Il che, se è circostanza che non può essere esclusa in maniera assoluta, è però fenomeno che va ragionevolmente relegato tra i casi eccezionali, a conferma, pertanto, della regola generale di una prevedibile e sostanziale continuità rispetto a orientamenti giurisprudenziali che sono stati elaborati all'interno della cornice costituzionale precedente.

#### 4. Per concludere

In conclusione: la riforma operata tramite l'adozione della l. cost. n. 1/2022 è una classica «revisione-bilancio»<sup>56</sup> e come tale non appare destinata a sortire un impatto significativo sul modo di intendere e quindi di applicare le diverse tutele che sono previste a garanzia del diritto alla sicurezza dell'ambiente di lavoro e nell'ambiente esterno. Limitandosi, infatti, a conferire una veste formale, e quindi

---

novità» della riforma dell'art. 41 Cost., ovvero che: «Le revisioni operate sull'art. 41 dalla legge costituzionale n. 1/2022» configurano «una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese» (in termini F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in “Aperta Contrada”, 28 febbraio 2022, rispettivamente pp. 5 e 11).

<sup>55</sup> Cfr. specialmente punto 9 del *Considerato in diritto*.

<sup>56</sup> Per utilizzare la definizione di G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, Giuffrè, 1987, p. 1189 ss., il quale, distinguendo tale tipo di riforma dalla revisione-programma, la identifica in quelle modifiche al testo costituzionale che, in assenza di progettualità, si limitano a riconoscere una trasformazione del tessuto costituzionale, di norma operata da fonti di rango inferiore, le quali a loro volta riflettono processi di transizione indotti da trasformazioni sociali (nel nostro caso, in realtà, dal consolidarsi di un diritto ambientale di origine pretoria).

a pervenire ad una testuale canonizzazione, di alcuni contenuti normativi che erano già presenti, e da tempo, nel diritto vivente di rango costituzionale<sup>57</sup>.

L'importanza di tale riforma va quindi ricercata altrove. Ad iniziare dal valore politico di una consacrazione formale dei valori ecologici nella sfera dei principi che dovrebbero guidare l'azione del legislatore presente e futuro, sino al fatto di aver finalmente ammodernato la lettera di un testo costituzionale che era ormai, sul punto, uno dei pochi al mondo che non includeva alcuna norma di principio sulla tutela dell'ambiente<sup>58</sup>. Auspico, pertanto, che, pur con le molte timidezze che si sono segnalate, le modifiche apportate dal legislatore di revisione contribuiscano, in prospettiva, a far sì che l'attenzione per le tematiche ambientali divengano uno degli assi portanti su cui si fonda l'identità culturale del nostro Paese.

### *Abstract*

*Lo scritto è dedicato all'analisi dei possibili effetti della recente revisione costituzionale in materia ambientale con riferimento alle tematiche della sicurezza dell'ambiente di lavoro e nell'ambiente esterno. L'Autore, dopo aver illustrato l'importanza della riforma in parola sotto il profilo culturale, ne esamina il prevedibile impatto nei confronti dell'attività del legislatore e dei giudici comuni. Ne esce l'immagine di una riforma timida sul piano letterale e che si limita, peraltro, a recepire approdi ermeneutici già da tempo consolidati. Essa, pertanto, non appare destinata a sortire conseguenze significative sul modo di intendere e quindi di applicare le tutele previste dalla legislazione vigente nelle materie oggetto d'indagine.*

*The paper is aimed at analysing the possible effects of the recent constitutional revision in environmental matters on the issue of safety in the workplace and safety in the external environment. The Author, after illustrating the importance of the reform in question from a cultural point of view, examines its foreseeable impact on the activity of the legislator and ordinary judges. What emerges is the picture of a timid reform on a literal level, which is limited, moreover, to incorporating hermeneutic approaches already consolidated for some time. Therefore, the reform does not appear destined to have significant consequences on the way of understanding and therefore applying the protections provided by the current legislation in the matters under investigation.*

### *Parole chiave*

*Salute e sicurezza sul lavoro, Salvaguardia dell'ambiente esterno, L. cost. n. 1/2022, Effetti della revisione costituzionale, Iniziativa economica privata, Coscienza ambientale*

### *Keywords*

*Occupational health and safety, Protection of the external environment, Constitutional Law no. 1 of 2022, Effects of the constitutional revision, Private economic initiative, Environmental awareness*

---

<sup>57</sup> Nel medesimo senso, tra i primissimi commentatori, mi piace ricordare l'autorevole opinione di V. ONIDA, *Ambiente in Costituzione*, in "Corti Supreme e salute", n. 1/2022, p. 1, il quale parla di un aggiornamento testuale della Carta che «non ha tanto una portata innovativa o modificativa dei principi costituzionali in tema di tutela della natura e dell'ambiente, quanto di esplicitazione di principi che già, sulla base della Costituzione originaria, erano ritenuti impliciti dalla giurisprudenza, in particolare della Corte costituzionale».

<sup>58</sup> Nel 2016, ad esempio, B. CARAVITA - L. CASSETTI - A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 17, nota 1, segnalavano che sulle 193 Costituzioni prese in considerazione ben 149 includevano «disposizioni sulla protezione dell'ambiente».

## La gestione della circolarità dei rischi tra ambiente interno ed esterno all'azienda. Profili giuridici\*\*

di Chiara Lazzari e Paolo Pascucci\*

SOMMARIO: 1. Salute circolare, ambiente di lavoro e ambiente di vita. – 2. I ponti giuridici fra ambiente interno ed esterno all'azienda: a proposito del d.lgs. n. 81/2008. – 3. Spunti per una prevenzione integrata. – 4. Dal caso *ex-Ilva* alla modifica dell'art. 41 Cost. – 5. La dimensione sistemica della tutela dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro. – 6. Dai sistemi di gestione ai Mog. – 7. Verso una tutela integrata dell'ambiente interno ed esterno all'impresa.

### 1. Salute circolare, ambiente di lavoro e ambiente di vita

Il tema oggetto di queste pagine richiede innanzitutto di delineare la cornice interpretativa/metodologica di riferimento entro la quale inquadrare la questione relativa alla gestione dei rischi tra ambiente interno ed esterno all'azienda, e il cui perimetro può essere utilmente tracciato, ad avviso di chi scrive, dal concetto di «salute circolare», quale sistema di vasi comunicanti che impone di ricercare un equilibrio migliore fra uomo e ambiente complessivamente considerato. Il concetto è mutuato dal suggestivo titolo dell'omonimo libro del 2019 di Ilaria Capua<sup>1</sup> e la sua portata simbolica è uscita certamente rafforzata negli scenari della pandemia<sup>2</sup>, in cui rischi, come quello biologico rappresentato dal virus SARS-Cov-2, si sono formati fuori dagli ambienti di lavoro e, tuttavia, penetrando successivamente al loro interno, sono risultati aggravati dalle modalità di svolgimento dell'attività professionale, in ragione dei contatti sociali che naturalmente la caratterizzano, con potenziali effetti negativi anche per l'ambiente esterno, nella misura in cui soggetti contagiatisi sul luogo di lavoro avrebbero potuto portare l'infezione fuori da quest'ultimo: l'idea di circolarità è, infatti, qui evidente.

\* Chiara Lazzari è professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo. [chiara.lazzari@uniurb.it](mailto:chiara.lazzari@uniurb.it). Paolo Pascucci è professore ordinario di Diritto del lavoro nella medesima Università. [paolo.pascucci@uniurb.it](mailto:paolo.pascucci@uniurb.it).

\*\* Il saggio – che costituisce una rielaborazione della relazione presentata al convegno su “Sicurezza dell'ambiente di lavoro e nell'ambiente”, organizzato a Modena il 16 marzo 2023 dalla Fondazione Marco Biagi e dall'Osservatorio Olympus dell'Università di Urbino Carlo Bo – è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista. Sebbene tutte le tematiche che ne sono oggetto e le conclusioni costituiscano il frutto di una riflessione comune, i §§ 1-3 sono attribuibili a Chiara Lazzari, mentre i §§ 4-7 sono attribuibili a Paolo Pascucci.

<sup>1</sup> I. CAPUA, *Salute circolare. Una rivoluzione necessaria*, Milano, Egea, 2019.

<sup>2</sup> Sul rapporto fra pandemia, rischi “esterni” e rischi “professionali”, da ultimo, G. NATULLO, *La gestione della pandemia nei luoghi di lavoro*, in “Lavoro e diritto”, 2022, n. 1, p. 77 ss.

E però tale nozione disvela tutte le sue potenzialità ermeneutiche a prescindere dalla contingenza pandemica, come si è già avuto modo di osservare in altra sede<sup>3</sup>.

In effetti, pare che la sua portata euristica si confermi anche di fronte alle tematiche qui considerate, innanzitutto perché l'idea ad essa sottesa sembra inverarsi nello stesso d.lgs. n. 81/2008, il quale, sulla scorta della Costituzione dell'OMS, individua la nozione di salute in uno «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità» (art. 2, comma 1, lett. o). Tale definizione, invero, abbracciando una visione unitaria del bene in questione, sembra evocare anche una condizione di equilibrio armonico del soggetto rispetto all'ambiente – inteso in senso lato, cioè non solo come ambiente di lavoro, ma altresì di vita – nel quale lo stesso si trova inserito. L'aggettivo «sociale», con la rete di rapporti che richiama<sup>4</sup>, pare, infatti, sollecitare l'interprete a concentrare l'analisi sui profili relazionali che collegano l'individuo/lavoratore a ciò che lo circonda, e quindi anche sui vari fattori di contesto (*in primis* quelli territoriali, ma pure socio-economici, culturali, ecc.) che possono incidere sulla salute del medesimo. Tanto che sarebbe forse più corretto parlare, anziché di «stato», come fa il legislatore, di “processo” di salute, così da spostare il baricentro della riflessione sugli elementi che possono condizionare l'esito finale – ossia il benessere complessivo del soggetto – osservato nella sua dimensione non già statica, ma dinamica.

Ne deriva che il paradigma di «salute circolare», proprio perché in grado di focalizzare l'attenzione sulla permeabilità fra organizzazione produttiva e ambiente in senso ampio, implica un approccio integrato e olistico al tema della prevenzione dei rischi interni ed esterni all'azienda.

Ciò vale tanto più oggi, alla luce dei nuovi scenari produttivi e del lavoro, se è vero che gli stessi concetti di organizzazione e di luogo di lavoro si sono progressivamente modificati sino a diventare sempre più fluidi e dai confini liquidi ed evanescenti<sup>5</sup> (si pensi alla diffusione dello *smart working*, o al lavoro svolto interamente tramite piattaforma digitale, o anche a quello del *rider*, per il quale il luogo di lavoro coincide, e si confonde, con il contesto urbano).

Insomma, si fa sempre più strada la necessità di una prevenzione integrata, finalizzata a garantire il benessere della persona-lavoratore nella sua dimensione unitaria. Come scriveva quasi venticinque anni orsono un compianto Maestro della materia in un saggio oggi dal sapore per certi versi profetico, poiché «l'ambiente ha una connotazione ontologica spiccatamente antropocentrica, non potendo darsi se non in riferimento all'uomo [...], rimane [...] difficile negare che il rapporto fra

---

<sup>3</sup> Per l'applicazione del paradigma di «salute circolare» alle questioni di genere C. LAZZARI, *Salute e lavoro: questioni di genere*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2021, n. 2, I, p. 226 ss.

<sup>4</sup> Sul carattere di «socialità» del diritto alla salute v. già Cass. civ., S.U., 6 ottobre 1979, n. 5172.

<sup>5</sup> M. TIRABOSCHI, *Nuovi modelli della organizzazione del lavoro e nuovi rischi*, in questa “Rivista”, 2022, n. 1, I, p. 148 ss.; C. LAZZARI, *Lavoro senza luogo fisso, de-materializzazione degli spazi, salute e sicurezza*, in “Labour & Law Issues”, 2023, n. 1, p. 21 ss.

ambiente di lavoro e ambiente generale sia, tanto sul piano del nome quanto su quello della cosa, un rapporto di continenza, e che entrambi contengano, *rectius* circondino, al di là delle diversità di contesto, l'uomo», il quale, sia come lavoratore, ossia come soggetto socialmente situato in un ambito professionale, che come cittadino, deve pertanto essere protetto «da azioni umane oggettivamente nocive per l'ambiente in cui egli opera o vive, e come tali generatrici di rischi per la sua salute, intendendo quest'ultima nel senso ampio scolpito dal preambolo costitutivo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità»<sup>6</sup>. Del resto, proprio l'implicito richiamo alla Costituzione dell'OMS ad opera del d.lgs. n. 81/2008, prima ricordato, porta a sua volta a compimento l'intuizione che già aveva ispirato la riforma sanitaria del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, ove si avvalorava un concetto globale di salute, da declinare «senza variazioni di sostanza in tutti i luoghi in cui si svolge e si completa la personalità di ogni cittadino»<sup>7</sup>. Non a caso, la stessa attribuzione alle Asl, da parte di quella riforma, della competenza in tema di vigilanza sulla sicurezza sul lavoro trovava – e trova – il proprio fondamento per l'appunto nell'unificazione della tutela del bene salute, complessivamente inteso, nel contesto naturale sia di vita che di lavoro dell'individuo<sup>8</sup>.

A ben vedere, anche la vicenda pandemica ha confermato, per certi aspetti, l'idea della prevenzione integrata qui proposta. Pur senza poter approfondire in questa sede, basti dire che il sistema speciale delineato dalla legislazione emergenziale soprattutto in materia di vaccinazione perseguiva la duplice finalità di proteggere tanto la salute e la sicurezza di chi lavora quanto la salute pubblica<sup>9</sup>. Senza arrivare a prefigurare una sorta di funzionalizzazione alla tutela di quest'ultima dell'obbligo datoriale di sicurezza – tema alquanto spinoso e delicato su cui non ci si può addentrare<sup>10</sup> –, sembra, però, che ciò confermi proprio l'esigenza di quell'approccio olistico di cui si è detto, esigenza destinata a trascendere i confini, temporalmente limitati, della pandemia, tanto più perché in linea con il modello della *One Health* – una sola salute per uomini, animali e ambiente – promosso dalle autorità nazionali e internazionali<sup>11</sup>.

Ma la necessità di detto approccio si coglie altresì da un altro angolo prospettico, che scaturisce ancora una volta da quell'idea di circolarità da cui la riflessione è partita, la quale implica che, ferma restando la centralità della corretta

<sup>6</sup> R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, in “Diritto delle relazioni industriali”, 1999, n. 2, pp. 151-152.

<sup>7</sup> P. PASCUCCI, L. ANGELINI, C. LAZZARI, *I “sistemi” di vigilanza e di controllo nel diritto della salute e sicurezza sul lavoro*, in “Lavoro e diritto”, 2015, n. 4, p. 621.

<sup>8</sup> P. PASCUCCI, *Fondamenti della competenza in materia di vigilanza sulla sicurezza del lavoro in attesa del T.U.*, in “Il lavoro nella giurisprudenza”, 2008, n. 3, p. 252.

<sup>9</sup> *Amplius* P. PASCUCCI, C. LAZZARI, *Prime considerazioni di tipo sistematico sul d.l. 1 aprile 2021, n. 44*, in questa “Rivista”, 2021, n. 1, I, p. 157 ss.

<sup>10</sup> Per approfondimenti P. PASCUCCI, *Salute pubblica e limiti all'attività di impresa dall'angolo visuale del diritto del lavoro e della sicurezza sul lavoro*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, “Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati”, 2021, n. 11, p. 124 ss.

<sup>11</sup> Cfr., in proposito, le informazioni reperibili nei siti *web* dell'Istituto Superiore di Sanità e dell'OMS.

applicazione del d.lgs. n. 81/2008, anche la tutela della salute e sicurezza sul lavoro possa realizzarsi compiutamente solo chiamando in causa il più generale modello di sviluppo socio-economico<sup>12</sup>. Non a caso, proprio il lavoro dignitoso, ossia quello capace di garantire i diritti fondamentali della persona che lavora, ivi compreso il diritto a un ambiente di lavoro salubre e sicuro<sup>13</sup>, è individuato come Obiettivo n. 8 dell'Agenda Onu 2030, rappresentando indiscutibilmente un pilastro dello sviluppo sostenibile nelle tre dimensioni ambientale, economica e sociale, a riprova dell'inestricabile intreccio fra i profili qui considerati. Intreccio desumibile altresì dall'art. 41, comma 2, Cost., la cui nuova formulazione<sup>14</sup>, volta a impedire che l'attività economica privata si svolga in modo da recar danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, conferma il legame strettissimo tra le azioni messe in campo dall'impresa in materia di prevenzione dei rischi professionali e quelle in tema di tutela dell'ambiente esterno.

## *2. I ponti giuridici fra ambiente interno ed esterno all'azienda: a proposito del d.lgs. n. 81/2008*

D'altra parte, non mancano, nel citato d.lgs. n. 81/2008, gli appigli testuali idonei a fondare, anche normativamente, una tale prospettiva, del resto già adombrata dal legislatore europeo, che nella direttiva quadro n. 89/391/CEE aveva dischiuso la strada a una nozione di ambiente di lavoro aperta al rapporto con l'esterno (si vedano gli artt. 8, par. 1, e 14, par. 3, in tema, rispettivamente, di pronto soccorso e lotta antincendio, e di controllo sanitario).

Per restare a quelli maggiormente significativi, oltre al più scontato richiamo, ad opera dell'art. 46 del d.lgs. n. 81/2008 in materia di prevenzione incendi, agli «obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente», si pensi alla definizione di «prevenzione» adottata dal legislatore del 2008, la quale, nel tentativo di ristabilire un corretto rapporto fra il «dentro» e il «fuori» dell'organizzazione produttiva, viene individuata, mutuando i parametri indicati dall'art. 2087 c.c., nel «complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno» (art. 2, comma 1, lett. *n*), così da prefigurare

---

<sup>12</sup> *Amplius* C. LAZZARI, *Lavoro senza luogo fisso*, cit., p. 51 ss.

<sup>13</sup> Su tale nozione, com'è noto elaborata in seno all'Oil, dal 1946 Agenzia specializzata delle Nazioni Unite, v. L. ANGELINI, *Sulla nozione-paradigma di lavoro dignitoso della Decent work Agenda*, in *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro (Udine, 13-14 giugno 2019), Milano, Giuffrè, 2020, p. 290 ss., il quale osserva che le Convenzioni Oil n. 155/1981 e n. 187/2006 sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori non sono state incluse, dalla Dichiarazione del 1998, nel novero di quelle fondamentali: il discutibile limite è stato superato dalla Risoluzione adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro del 2022, che ha emendato molto opportunamente la Dichiarazione in questione. L'Italia ha ratificato entrambe le citate Convenzioni con l. 8 giugno 2023, n. 84.

<sup>14</sup> Sulla quale R. PINARDI, *Iniziativa economica, lavoro ed ambiente alla luce della recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.*, in questo numero di questa "Rivista", I, p. 21 ss., nonché *infra*, § 4.

un insieme di *policies* che si indirizzano ben al di là della comunità aziendale. O, ancora, si ricordi l'obbligo, posto in capo a datore di lavoro e dirigente, di «prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno verificando periodicamente la perdurante assenza dei rischi» (art. 18, comma 1, lett. *q*). Invero, «questi dati normativi sembrano [...] indicare come lo stesso sistema di prevenzione aziendale dei rischi lavorativi costituisca uno strumento irrinunciabile per la implementazione di una seria politica ambientale dell'impresa»<sup>15</sup>.

Sotto questo profilo, peraltro, a essere evocato non è solo il tema della responsabilità sociale d'impresa (RSI)<sup>16</sup>, pure menzionata dal d.lgs. n. 81/2008, che la definisce, al suo art. 2, comma 1, lett. *ff*, quale «integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle aziende e organizzazioni nelle loro attività commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate».

Sul piano squisitamente cogente, infatti, pare imporsi un'interpretazione davvero globale dell'obbligo di valutazione dei rischi, sempre meno legato al tradizionale concetto fisico e topografico di luogo di lavoro e sempre più dipendente da quello, non reificato, di organizzazione, che, del resto, come osservato, nei nuovi contesti produttivi si sta caratterizzando in termini viepiù dematerializzati. Non a caso, l'art. 2, comma 1, lett. *q*, del d.lgs. n. 81/2008 opportunamente definisce detto obbligo quale «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 [...]», sembrando per l'appunto alludere all'organizzazione non in quanto entità fisica, ma come insieme delle regole del processo di lavoro, ossia quale «azione-che-organizza»<sup>17</sup>, di cui s'impone pertanto, in un'ottica di prevenzione primaria, una considerazione in chiave analitica, tale, cioè, da permettere l'individuazione delle scelte valutabili come condizioni di rischio, modificandole o sostituendole con soluzioni organizzative alternative. Sicché, non sorprende che l'obbligo di valutazione debba estendersi dai rischi generati dall'organizzazione medesima e destinati a riflettersi altresì sull'ambiente esterno e sulla popolazione, come nel caso, anch'esso di stringente attualità stante la rivoluzione tecnologica in corso, dell'utilizzo di droni per lo svolgimento di attività lavorative all'aperto<sup>18</sup>, a quelli addirittura esogeni rispetto al progetto produttivo datoriale in senso stretto, ma pur sempre connessi all'occasione di lavoro, come i rischi di aggressione<sup>19</sup> o discendenti da condotte criminose/terroristiche di terzi o derivanti dalla presenza, nel luogo di destinazione

<sup>15</sup> P. PASCUCCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro... e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.*, in questa "Rivista", 2019, n. 1, I, p. 56.

<sup>16</sup> Sul quale, per tutti, A. PERULLI (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa: idee e prassi*, Bologna, Il Mulino, 2013.

<sup>17</sup> B. MAGGI, *Introduzione*, in B. MAGGI, G. RULLI (a cura di), *Decreto Legislativo 81/2008. Quale prevenzione nei luoghi di lavoro?*, Bologna, TAO Digital Library, 2011, p. 3.

<sup>18</sup> P. PASCUCCI, *La tutela della sicurezza sul lavoro nelle attività all'aperto con l'uso dei droni (SAPR)*, in "Cultura giuridica e diritto vivente", vol. 7 (2020), p. 2 ss.

<sup>19</sup> P. PASCUCCI, *Le aggressioni al personale sanitario come rischio lavorativo*, in questa "Rivista", 2022, n. 1, I, p. 49 ss.

in cui il lavoratore è inviato in missione, di malattie infettive non diffuse nel Paese di provenienza<sup>20</sup>.

Quando, però, si passa dal contesto normativo generale al piano specifico delle responsabilità datoriali, resta il fatto che, nonostante gli inequivocabili segnali lanciati dal d.lgs. n. 81/2008 nella direzione di una prevenzione integrata, per un verso, l'estensione dell'obbligo di valutazione dei rischi deve pur sempre fare i conti con i limiti imposti dalla sua sanzionabilità penale, a sua volta dipendente dal legame fra organizzazione, quantunque intesa negli ampi termini chiariti, e «rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori» (arg. ex artt. 2, comma 1, lett. *q*, e 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008): ciò che emerge chiaramente dalla recente sentenza della Cassazione sul disastro di Viareggio, secondo cui «le strutture deputate a collaborare col datore di lavoro per un ottimale sistema di gestione della sicurezza del lavoro devono occuparsi unicamente della salute e sicurezza dei lavoratori (si rammenti l'art. 29, co. 1) e la stessa valutazione dei rischi ha ad oggetto tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori (art. 28, co. 1)»<sup>21</sup>. Per altro verso, rimane dubbia la portata precettiva delle disposizioni menzionate, specie sotto il profilo della garanzia della loro effettività: lo stesso art. 18, comma 1, lett. *q*, sebbene penalmente sanzionato, chiama in causa, infatti, un apparato di controllo e punitivo funzionale esclusivamente, ancora una volta, alla tutela della salute e sicurezza di chi lavora (o, al più, di chi si trova a vario titolo nell'ambiente di lavoro)<sup>22</sup>.

### 3. Spunti per una prevenzione integrata

Si aprono, pertanto, spazi ulteriori di azione, attuali e futuri.

Partendo da questi ultimi, in un'ottica *de iure condendo*, urge creare le condizioni normative affinché l'organizzazione produttiva, pubblica e privata, sia maggiormente in grado d'implementare il concetto olistico di salute accolto nel d.lgs. n. 81/2008. I profili d'intervento sarebbero molteplici<sup>23</sup>, ma ci si limita qui a ricordare la necessità, prepotentemente emersa con la pandemia, di promuovere

---

<sup>20</sup> L. ANGELINI, C. LAZZARI, *La sicurezza sul lavoro nelle attività svolte all'estero*, in questa "Rivista", 2019, n. 2, I, p. 83 ss.

<sup>21</sup> Su Cass. pen., sez. IV, 6 settembre 2021, n. 32899, in <https://olympus.uniurb.it> cfr. S. BUOSO, *Sicurezza sul lavoro, ambiente e prevenzione: disciplina positiva e dilemmi regolativi*, in "Lavoro e diritto", 2022, n. 2, p. 283 ss.; per un'audace rilettura dell'obbligo di sicurezza in chiave di sostenibilità ambientale v., invece, P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, Modena, Adapt University Press, 2018, p. 169 ss.

<sup>22</sup> P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in "Lavoro e diritto", 2022, n. 2, pp. 341-342; a proposito di tale norma, sempre Cass. pen. n. 32899/2021 afferma che essa non pone «in capo al datore di lavoro l'obbligo di adottare misure di prevenzione a tutela della popolazione o dell'ambiente ma piuttosto quello di adottare le misure in grado di evitare che quelle messe in campo per lo svolgimento in sicurezza delle attività lavorative possano determinare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno. L'intento del legislatore è quindi quello di evitare che in funzione della sicurezza delle attività lavorative e dei relativi addetti si creino rischi per la popolazione e l'ambiente esterno ai luoghi di lavoro».

<sup>23</sup> *Amplius* C. LAZZARI, *Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19*, in questa "Rivista", 2020, n. 1, I, p. 143 ss.

una maggiore interazione/integrazione fra la figura del medico competente e, tramite essa, l'intero sistema di prevenzione aziendale, e il Servizio Sanitario Nazionale, seguendo la strada in parte abbozzata dallo stesso d.lgs. n. 81/2008, in particolare nel suo art. 40, che assegna al medico competente compiti informativi destinati a trascendere l'ambito aziendale, imponendogli di trasmettere ai servizi competenti per territorio le informazioni, elaborate evidenziando le differenze di genere, relative ai dati aggregati sanitari e di rischio dei lavoratori sottoposti a sorveglianza sanitaria. Tuttavia, al di là dell'insufficienza in sé della previsione, le notevoli difficoltà incontrate nella sua attuazione, che ne hanno ritardato enormemente la pratica operatività, dimostrano quanto sia lunga la strada da percorrere nella costruzione di un sistema prevenzionistico compiutamente integrato, nel quale, cioè, si realizzino sinergie positive fra modelli prevenzionali interni ed esterni all'organizzazione, che dovrebbero essere chiamati a operare in un'ottica di collaborazione e di supporto reciproco, sulla scorta, del resto, delle stesse indicazioni comunitarie. Significativamente, infatti, il citato art. 14, par. 3, della direttiva n. 89/391/CEE prevede che «il controllo sanitario può far parte di un sistema sanitario nazionale».

Dall'esperienza pandemica viene un'altra interessante suggestione. Rispetto ai cd. "comitati anticovid", merita ricordare come nei protocolli nazionali ne sia stata individuata anche una tipologia destinata a realizzare il coinvolgimento, insieme alle parti sociali, di tutte le istituzioni interessate alla gestione della pandemia, a partire dalle autorità sanitarie locali, comitati configurati quali sedi di coordinamento delle azioni a tutela della salute intesa proprio nella sua dimensione circolare. La costituzione facoltativa di questa tipologia, sebbene indubbiamente importante, non ha avuto, tuttavia, molto successo<sup>24</sup>. Ma resta un segnale di rilievo, che andrebbe colto e valorizzato, perché, se opportunamente declinato adattandolo alle peculiarità del caso qui considerato, consentirebbe di dare concretezza all'idea di un raccordo fra la gestione della prevenzione dei rischi lavorativi e la protezione dell'ambiente esterno.

Del resto, che il ruolo delle parti sociali individui una risorsa da mobilitare anche nell'ottica considerata lo conferma il Ccnl Metalmeccanici del 5 febbraio 2021<sup>25</sup>, il quale richiama il «rispetto dell'ambiente» e «lo sviluppo sostenibile delle attività produttive» quali «valori condivisi dalle parti a tutti i livelli» e «obiettivi comuni dell'azienda e dei lavoratori», prevedendo che «nell'ambito degli attuali incontri periodici tra Rspg e Rls sarà possibile discutere di emissioni, di trattamento rifiuti, di impatto energetico e di ambiente con il coinvolgimento dei rappresentanti aziendali che seguono i diversi temi». E lo stesso dicasi per la più risalente figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza e l'Ambiente (R.l.s.a.),

<sup>24</sup> L. ANGELINI, *La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori ai tempi della pandemia da Covid-19 (e oltre)*, in questa "Rivista", 2022, n. 2, I, p. 131.

<sup>25</sup> Cfr. P. PASCUCI, C. LAZZARI, *Salute e sicurezza: commento agli artt. 4, sez. I, e 1, sez. IV, Tit. V*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario al CCNL Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 109 ss.

introdotta fin dall'accordo separato del 2009 e poi successivamente riproposta, di cui si sta registrando una certa diffusione anche in altri settori<sup>26</sup>, istituita su richiesta della Rsu per collaborare, «nell'ambito delle proprie funzioni, al raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e dell'ambiente», subentrando nella titolarità dei diritti, del ruolo e delle attribuzioni previsti dalla legge e dalle norme contrattuali per il Rls. Vero è che le aperture sono comunque caute, come si evince dalle formule utilizzate: la mera possibilità di discutere di tematiche ambientali esclude, infatti, ogni vincolo cogente in capo alla parte datoriale. Emerge, però, il dato interessante relativo a una valutazione dei rischi che, tramite il coinvolgimento del R.l.s.a. in sede consultiva, potrebbe schiudersi con maggiore decisione alla considerazione di problematiche impattanti contestualmente sul diritto alla salute e sicurezza di chi opera nella comunità aziendale e di chi abita lo spazio che la circonda. Fermo restando che la direzione indicata resterebbe comunque affidata più alla sensibilità culturale di tutte le parti in causa che alla cogenza del dato legislativo e contrattuale, posto che – lo si diceva poc'anzi – i precetti normativi attualmente vigenti non sembrano poter imporre d'inglobare nell'obbligo datoriale di valutazione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori anche un'analisi specificamente diretta a stimare l'impatto ambientale delle scelte imprenditoriali.

Se la contrattazione collettiva pare in ogni caso aprire qualche spiraglio alla costruzione di quella tutela integrata tra ambiente interno ed esterno evocata dalla nozione di salute circolare dalla quale è scaturita la riflessione proposta, rimane, tuttavia, l'interrogativo sull'eventuale rilevanza di tale integrazione anche sul piano dell'ordinamento giuridico statale.

In altri termini, occorre ora verificare se sia possibile rinvenire, per la prospettiva della prevenzione integrata, un fondamento normativamente più solido rispetto alle suggestioni rintracciabili in tal senso nel d.lgs. n. 81/2008 e di cui ci si è finora occupati.

#### *4. Dal caso ex-Ilva alla modifica dell'art. 41 Cost.*

Per la verità, la necessità di un'integrazione tra la tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa non costituisce una novità dell'ultim'ora, non dovendosi peraltro trascurare che, al di là dei riferimenti evocati dal d.lgs. n. 81/2008, l'intreccio tra ambiente interno ed esterno all'impresa si coglie da tempo anche nella stessa disciplina legislativa ambientale. Basti pensare all'art. 242-ter, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 (testo unico ambientale), il quale consente di realizzare nei siti oggetto di bonifica i progetti del PNRR ed altri interventi purché non

---

<sup>26</sup> Cfr. da ultimo C. CARTA, *La transizione ecologica nelle relazioni sindacali*, in "Lavoro e diritto", 2022, n. 2, p. 317 ss., che ricorda i Ccnl dei settori elettrico, chimico-farmaceutico, gomma e plastica, energia e petrolio; in generale v. anche M. GIOVANNONE, *Le nuove dinamiche della contrattazione collettiva per la Just Transition: prospettive regolative per la convergenza tra interessi economici, sociali e ambientali*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2021, n. 4, I, p. 647 ss.

comportino rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori dell'area. O, ancora, all'Allegato 3 al Titolo V della Parte quarta dello stesso decreto quando impone l'obbligo di garantire che, nella bonifica di un sito inquinato, non si verificino emissioni di sostanze o prodotti intermedi pericolosi per la salute di coloro che vi operano. E, dal canto suo, l'art. 14 del d.lgs. n. 105/2015, attuativo della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, sottolinea l'esigenza di tutelare contestualmente la salute dei lavoratori e della popolazione obbligando il gestore dello stabilimento a definire innanzitutto la propria politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e a darvi attuazione non solo tramite mezzi e strutture idonei, ma soprattutto mediante un sistema di gestione della sicurezza, proporzionato ai pericoli di incidenti rilevanti, nonché alla complessità dell'organizzazione o delle attività dello stabilimento.

D'altro canto, già da tempo avvertita dalla miglior dottrina<sup>27</sup>, l'esigenza della integrazione tra tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa si è poi imposta all'attenzione generale soprattutto grazie alle note vicende dell'impianto siderurgico di Taranto (*ex-Ilva*), di cui ha avuto occasione di occuparsi anche la Corte costituzionale quando, da un lato, ha evidenziato come il rapporto tra salute pubblica e attività di impresa non possa non considerare anche il lavoro<sup>28</sup> e, da un altro lato, ha poi precisato come l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva non possa sacrificare del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso anche il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)<sup>29</sup>.

L'eco di quest'ultima sentenza affiora nella recente modifica dell'art. 41 Cost. che ha individuato come ulteriore limite invalicabile dell'intrapresa privata la tutela della salute e dell'ambiente. Un'innovazione apparentemente pleonastica se si considera, per un verso, che il limite della salute era già chiaramente enucleabile in virtù della lettura sistematica dell'art. 41 Cost. con l'art. 32 Cost., come emerge con riferimento alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, ma anche con riguardo alla tutela della salute di chi vive nel contesto territoriale dell'impresa, mentre, per altro verso, il limite dell'ambiente – spesso compenetrato con quello della salute – emergeva già sia dalle norme del Titolo VI-*bis* del codice penale applicabili anche nei confronti dell'imprenditore, sia dalla legislazione speciale in materia ambientale.

Cionondimeno, non sembra azzardato chiedersi se l'obbligo negativo di non recare danno a beni difficilmente ripristinabili come la salute e l'ambiente non comporti anche obblighi positivi dell'imprenditore di adottare comportamenti

<sup>27</sup> F. BRICOLA, *Responsabilità penale per il tipo e per il modo di produzione*, in AA.VV., *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 75 ss.

<sup>28</sup> Corte cost. n. 85/2013, su cui v. P. PASCUCCI, *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto "salva Ilva". Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*, in "I Working Papers di Olympus", 2013, n. 12, e in "Diritti lavori mercati", 2013, n. 3, p. 671 ss.

<sup>29</sup> Corte cost. n. 58/2018.

proattivi finalizzati a tutelare effettivamente tali beni. Obblighi ispirati ai principi/metodi necessari non solo per evitare il danno a quei beni *a valle*, bensì anche e soprattutto per scongiurarlo *a monte*, come il principio di precauzione<sup>30</sup> e quello di prevenzione<sup>31</sup>: principi fra loro differenti per la diversa rilevanza delle conoscenze scientifiche rispetto ad ognuno di essi e che sono rispettivamente immanenti al sistema di tutela ambientale ed al sistema di tutela dell'ambiente interno di lavoro. Principi/metodi che dovrebbero essere compenetrati nella strategia imprenditoriale fin dalla concezione dell'organizzazione mediante la quale essa si esplica.

##### 5. La dimensione sistemica della tutela dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro

Se, come si è già rilevato (§ 2), non è agevole rinvenire nel d.lgs. n. 81/2008 un solido fondamento giuridico per un effettivo sistema di prevenzione integrata tra ambiente interno ed esterno, ciò tuttavia non significa che quel sistema sia una chimera.

Sebbene sul piano giuridico-formale gli apparati normativi della sicurezza sul lavoro e della tutela ambientale siano distinti e conservino la propria autonomia nonostante alcune analogie, ciò non toglie che sul piano giuridico possa emergere una particolare dimensione integrata relativa alla metodologia mediante la quale l'impresa decida di affrontare le due questioni in esame: la metodologia basata sull'adozione di sistemi di gestione della sicurezza sia ambientale sia sul lavoro.

Tali sistemi di gestione risultano da norme tecniche internazionali<sup>32</sup> – per la tutela ambientale la norma UNI EN ISO 14001:2015, per la sicurezza sul lavoro la norma UNI ISO 45001:2018 – e sono contraddistinti dalla volontarietà e dalla finalità del miglioramento in modo sistematico della gestione dell'oggetto cui si riferiscono, facendo leva sulle quattro fasi del ciclo di Deming<sup>33</sup>. I sistemi di gestione costituiscono pertanto un “metodo” per applicare correttamente i precetti legislativi, che, facendo leva su procedure e processi trasparenti e tracciabili, permette il costante monitoraggio dell'implementazione del sistema e di intervenire ogniqualvolta emergano segnali di criticità, come insegna anche l'esperienza dei “quasi incidenti” in relazione alla valutazione dell'efficienza del sistema di prevenzione.

---

<sup>30</sup> D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi di incertezza nella struttura del reato*, Roma, Aracne, 2012.

<sup>31</sup> S. BUOSO, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Torino, Giappichelli, 2020.

<sup>32</sup> L'art. 2, lett. *u*, del d.lgs. n. 81/2008 definisce la norma tecnica come una «specifica tecnica, approvata e pubblicata da un'organizzazione internazionale, da un organismo europeo o da un organismo nazionale di normalizzazione, la cui osservanza non sia obbligatoria».

<sup>33</sup> La pianificazione (*plan*), la gestione e implementazione delle attività (*do*), la continua verifica mediante audit dei vari aspetti del sistema (*check*) e le modifiche al sistema collegate alla fase di verifica, da stabilire nel riesame (*act*).

Sia la UNI EN ISO 14001:2015 sia la UNI ISO 45001:2018 mirano a far sì che l'organizzazione aziendale in tutti i suoi livelli e in tutte le sue funzioni si faccia carico dei problemi trattati. L'attuazione di un sistema di gestione costituisce pertanto una decisione strategica e operativa dell'organizzazione il cui successo dipende da vari fattori tra cui spiccano la *leadership* e lo sviluppo da parte dell'Alta direzione di una cultura nell'organizzazione che supporti il conseguimento dei risultati attesi dal sistema<sup>34</sup>. Spetta all'Alta direzione assicurare soprattutto che siano stabiliti la "politica"<sup>35</sup> e gli obiettivi del sistema e la loro compatibilità con gli indirizzi strategici e il contesto dell'organizzazione, nonché garantire l'integrazione dei requisiti del sistema di gestione nei processi di *business* dell'organizzazione, a conferma della centralità delle questioni ambientali interne ed esterne nell'ambito dell'attività produttiva.

Come peraltro emerge in entrambe le citate norme internazionali, il successo dei sistemi di gestione non dipende solo dalla loro adozione, ma soprattutto dalla loro puntuale ed efficace attuazione, come affiora chiaramente anche dalle disposizioni giuridiche che collegano tali sistemi con i modelli di organizzazione e di gestione (Mog) suscettibili di essere considerati ai fini dell'esonero dalla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001<sup>36</sup>. Sebbene i sistemi di gestione siano applicabili a qualsiasi organizzazione, a prescindere dalle dimensioni, dal tipo e dalla natura, tuttavia potranno risultare davvero efficaci solo se verranno specificamente introiettati in ogni organizzazione alla luce delle sue precipue caratteristiche.

#### 6. Dai sistemi di gestione ai Mog

Al di là della specifica ipotesi in cui il legislatore ha considerato obbligatori i sistemi di gestione<sup>37</sup>, il fatto che normalmente si tratti di strumenti volontari non li rende del tutto irrilevanti per l'ordinamento giuridico, in particolare sotto l'angolo visuale della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001.

Com'è noto, il d.lgs. n. 231/2001 prevede che, ove nell'ambito di un ente fornito di personalità giuridica o di una società e di un'associazione anche prive di personalità giuridica, venga commesso un c.d. reato "presupposto" nell'interesse o a vantaggio dell'ente da parte di persone in posizione apicale o sottoposte alla

<sup>34</sup> Nel lessico dei sistemi di gestione l'Alta direzione è intesa come la persona o il gruppo di persone che guidano e tengono sotto controllo l'organizzazione: dunque una posizione organizzativa eventualmente sovrastante lo stesso datore di lavoro (ovvero i più alti livelli direzionali dell'organizzazione), come nel caso del consiglio di amministrazione nelle società di capitali.

<sup>35</sup> Sempre nel lessico dei sistemi di gestione la politica è intesa come l'insieme dei principi definiti come impegni nei quali l'Alta direzione sottolinea le intenzioni dell'organizzazione di supportare e migliorare le proprie prestazioni.

<sup>36</sup> Art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 e art. 30 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>37</sup> V. il già citato art. 14 del d.lgs. n. 105/2015.

direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti apicali, al di là della responsabilità individuale dell'autore del reato emerge anche la responsabilità amministrativa dell'ente medesimo a titolo di colpa di organizzazione con l'applicazione di specifiche sanzioni amministrative.

L'ente tuttavia non è considerato responsabile qualora gli autori del reato abbiano agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi, oppure qualora dimostri, da un lato, che prima della commissione del fatto aveva adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione e di gestione (Mog) idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi e dotato di un sistema disciplinare, e dall'altro lato che aveva affidato la vigilanza sul funzionamento e sul rispetto del Mog ed il suo aggiornamento a un organismo dell'ente medesimo dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo il quale abbia effettivamente vigilato.

Pur facendo leva su sistemi di gestione, i Mog non coincidono *in toto* con gli stessi, come emerge, per quanto concerne la sicurezza sul lavoro, dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 correlato all'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001. Se quest'ultima disposizione fa scaturire la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche in caso di gravi infortuni sul lavoro causati da violazioni della disciplina antinfortunistica che abbiano dato luogo ai reati colposi di evento di cui agli artt. 589 e 590 c.p. (omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime), dal canto suo l'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 – in combinazione con l'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 – prevede l'esonero da tale responsabilità ove la società dimostri di aver adottato ed efficacemente attuato un Mog che, oltre ad assicurare un sistema di gestione aziendale per l'adempimento di tutti i principali obblighi giuridici posti dallo stesso d.lgs. n. 81/2008, preveda anche un idoneo sistema disciplinare per sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello e un idoneo sistema di controllo sulla loro attuazione e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate<sup>38</sup>.

Il sistema di gestione costituisce pertanto una parte essenziale del Mog ancorché non del tutto sufficiente per rilevare ai fini del d.lgs. n. 231/2001<sup>39</sup>.

## *7. Verso una tutela integrata dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*

Pur rivelandosi nella sostanza funzionale per assolvere al meglio i precetti prevenzionistici previsti dalla legge, dal punto di vista giuridico-formale un sistema di gestione risulterà pienamente apprezzabile solo ove “confluisca” in un Mog dotato di quegli elementi – l'apparato disciplinare e l'organismo indipendente di

---

<sup>38</sup> Nel caso della sicurezza sul lavoro, l'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 ha previsto che i modelli di organizzazione aziendale definiti in conformità ai sistemi di gestione Linee guida UNI-INAIL del 28.9.2001 e British Standard OHSAS 18001:2007 si presumano conformi ai requisiti di cui allo stesso art. 30 per le parti corrispondenti.

<sup>39</sup> P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli enti, modelli organizzativi e gestionali*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2021, n. 4, I, p. 537 ss.

vigilanza – che consentono al modello di incidere efficacemente sul modo di agire della società, non solo attribuendo trasparenza alle sue procedure e decisioni (alla qual cosa provvede già il sistema di gestione), ma conferendovi concreta effettività. Se infatti è vero che il sistema di gestione prevede la verifica e la correzione delle varie azioni tramite gli *audit*, è vero pure che il processo di monitoraggio e di miglioramento acquista effettività solo ove sia garantito dall'azione di un organismo indipendente di vigilanza che si rapporti costantemente con l'Alta direzione, oltre che dall'applicazione di sanzioni per le violazioni.

Pertanto, al di là delle sue specifiche finalità in relazione alla materia di cui si occupa, il Mog costituisce uno strumento che incide sul modo di agire della società e dei suoi organi di vertice. Il che, a ben guardare, merita di essere valorizzato anche al fine della questione della prevenzione integrata.

Infatti, fra i tanti “reati presupposto” evocati dal d.lgs. n. 231/2001, oltre a quelli relativi alla sicurezza sul lavoro<sup>40</sup> compaiono anche i reati ambientali previsti dal codice penale<sup>41</sup>. Pertanto, anche nel caso di commissione di questi ultimi reati, la società potrà essere esonerata dalla responsabilità di cui al d.lgs. n. 231/2001 solo ove dimostri di aver adottato ed efficacemente attuato un Mog atto a prevenirli, il quale, oltre ad essere basato su di un sistema di gestione ambientale, faccia ovviamente leva sull'organismo di vigilanza e sull'apparato sanzionatorio, essendo peraltro giuridicamente irrilevante a tal fine che, a differenza dei sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro, il principale sistema di gestione ambientale – l'UNI EN ISO 14001:2015 – non sia esplicitamente “assistito” da una presunzione di conformità, come peraltro meriterebbe<sup>42</sup>.

Ciò che si intende sottolineare è che, al di là delle loro peculiarità, sia la politica aziendale per la sicurezza sul lavoro sia quella per la tutela dell'ambiente esterno possono condividere il medesimo approccio metodologico fondato sulla prevenzione sistemica, programmata ed organizzata. Del resto, come prevedono le stesse norme internazionali, gli elementi di un sistema di gestione “sottostante” ad un Mog ben possono essere integrati con quelli di un altro sistema di gestione, essendo più che opportuno in tal caso che gli strumenti essenziali per l'efficacia del modello organizzativo – l'organismo di vigilanza e l'apparato disciplinare – operino con riferimento ad entrambi gli ambiti.

In tal modo, almeno con riferimento all'ambito del d.lgs. n. 231/2001 emergerebbe una dimensione integrata del modo e del metodo con cui l'impresa affronta le problematiche relative all'ambiente interno ed esterno. Il che costituirebbe una interessante risposta a quella sollecitazione, intravista nel nuovo

---

<sup>40</sup> Art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001.

<sup>41</sup> Art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001.

<sup>42</sup> Va tuttavia segnalato come, piuttosto incomprensibilmente, la Commissione consultiva permanente di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 81/2008 non si sia avvalsa ancora della facoltà, attribuitale dall'art. 30, comma 5, dello stesso decreto, di indicare ai fini della presunzione di conformità di cui alla stessa disposizione i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alla norma UNI ISO 45001:2018 la quale ha ormai definitivamente soppiantato la norma British Standard OHSAS 18001:2007.

art. 41 Cost., che l'impresa adotti, fin dalla concezione della propria organizzazione, principi/metodi per scongiurare a monte il verificarsi delle lesioni alla salute e all'ambiente, coerentemente con la filosofia organizzativa che emerge anche nel nuovo art. 2086 c.c.

### *Abstract*

*Prendendo spunto dalla nozione paradigmatica di salute circolare, il saggio propone una riflessione sul rapporto fra tutela dell'ambiente di lavoro e dell'ambiente esterno all'azienda. In particolare, dopo aver esaminato le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 significative a tal fine, ma di dubbia coerenza, e avere rimarcato l'importanza dell'autonomia collettiva nella costruzione di forme di tutela integrata, il saggio si concentra sul decisivo ruolo dei modelli di organizzazione e di gestione come strumenti, giuridicamente rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, espressione di un metodo comune con cui l'impresa può affrontare le problematiche prevenzionali relative all'ambiente interno ed esterno, nell'ottica suggerita dal nuovo art. 41 Cost.*

*Starting from the notion of circular health, the essay proposes a reflection on a company's role and responsibilities in ensuring a safe and healthy environment, both at work and outside the company.*

*Firstly, the essay examines the provisions of Legislative Decree No. 81/2008, which are significant for this purpose but of doubtful cogency. The article also remarks the importance of collective autonomy in the construction of integrated forms of protection. Secondly, the essay focuses on the decisive role of organization and management models as legally relevant tools, particularly in the context of Legislative Decree no. 231/2001. These tools are expression of a common method with which the company can address and prevent issues relating to the internal and external environment, from the perspective suggested by the new art. 41 of the Constitution.*

### *Parole chiave*

*Salute, Sicurezza, Ambiente, Prevenzione integrata, Modelli di organizzazione e di gestione*

### *Keywords*

*Health, Safety, Environment, Integrated Prevention, Organization and Management Models*

# I modelli organizzativi per la prevenzione dei rischi in impresa: il confronto tra monodatorialità e multidatorialità\*\*

di Luigi Enrico Golzio\*

SOMMARIO: 1. Il datore di lavoro e il rischio organizzativo. – 2. La monodatorialità, il modello dominante. – 3. La multidatorialità, il modello alternativo. – 4. Dal controllo organizzativo all'auto-controllo individuale. – 5. Il confronto tra monodatorialità e multidatorialità. – 6. Dialogo sociale e modelli datoriali.

## 1. *Il datore di lavoro e il rischio organizzativo*

I due modelli organizzativi per la prevenzione dei rischi analizzati si riferiscono al datore di lavoro “sostanziale” o “prevenzionistico”, che si differenzia dal datore di lavoro “giuslavoristico”: il primo è il soggetto aziendale che ha le prerogative per poter effettivamente tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori e che risponde nel caso di conseguenze negative agli stessi. Il secondo è il titolare del rapporto del contratto di lavoro dipendente e quindi dell'autorità gerarchica sul lavoratore. Il legislatore ha inteso dare netta preminenza al criterio sostanziale, che deve essere in ogni caso rispettato e che prevale quando vi è discordanza tra la situazione formale e quella reale<sup>1</sup>.

Al datore di lavoro spetta il potere della presa di decisione circa la politica in materia di prevenzione e di gestione di “tutti i rischi”. È definito e qualificato in tal senso dall'art. 2, comma 1, lett. *b*, secondo il quale il datore di lavoro “*ha la responsabilità dell'organizzazione stessa... in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa*”.

Nella definizione l'articolo riconosce la funzione critica assunta dall'organizzazione del lavoro nei confronti del rischio, in quanto oggetto della presa di decisione del massimo ruolo di governo dell'impresa, il datore di lavoro.

\* Luigi Enrico Golzio è stato professore ordinario di Organizzazione aziendale nell'Università di Modena e Reggio Emilia. [luigienrico.golzio@unimore.it](mailto:luigienrico.golzio@unimore.it)

\*\* Il saggio – che costituisce una rielaborazione della relazione presentata al convegno su “Sicurezza dell'ambiente di lavoro e nell'ambiente”, organizzato a Modena il 16 marzo 2023 dalla Fondazione Marco Biagi e dall'Osservatorio Olympus dell'Università di Urbino Carlo Bo – è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

<sup>1</sup> Sulla distinzione si veda Cass. pen., sez. IV, 26 aprile 2011, n. 16311; C. LAZZARI, *L'individuazione del datore di lavoro per la sicurezza e i suoi riflessi sul piano sistematico*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2020, n. 1, I.

La criticità dell'organizzazione è ribadita, oltre che dalle lettere *d, e, f, g, h, i, l, m, q, u, v, z, aa, bb, cc, dd, ee, ff*, dall'art. 15, che tra le misure generali di tutela, integra, conferma ed estende le variabili organizzative dell'art. 2 (Tavola 1).

**Tavola 1. La qualificazione delle variabili organizzative per la prevenzione dei rischi**

<b>Struttura (macro e micro)</b>	<b>Sistemi operativi</b>	<b>Potere organizzativo</b>
<p><b>Macro:</b> disegno dei ruoli de:  il dirigente;  il preposto;  il responsabile del Servizio di Prevenzione e di Protezione;  l'addetto al Servizio di Prevenzione e di Protezione;  il medico competente;  il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza;  l'unità produttiva;  le squadre di emergenza</p> <p><b>Micro:</b>  il rispetto dei principi ergonomici nell'organizzazione del lavoro;  i dispositivi di protezione individuali;  la limitazione al minimo di lavoratori esposti al rischio</p>	<p>valutazione dei rischi;  programmazione prevenzione;  sorveglianza e controllo sanitari;  informazione e formazione adeguate per i lavoratori, i dirigenti, i preposti, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza;  le norme tecniche;  istruzioni adeguate ai lavoratori;  l'adozione di codici di condotta e di buone prassi;  le misure di emergenza;  la comunicazione, l'uso dei segnali di avvertimento e di sicurezza;  la regolare manutenzione di ambienti, attrezzature, impianti, e dei dispositivi di protezione individuale (DPI)</p>	<p>la partecipazione e la consultazione dei lavoratori e dei rappresentanti dei lavoratori della sicurezza</p>

Fonte: l'autore

Organizzare significa combinare i due fattori della produzione economica (e materiale) del prodotto e l'erogazione del servizio: le tecnologie e le competenze detenute dai dipendenti. Progettare il sistema o forma organizzativa significa dividere le attività gestionali secondo alcuni criteri (nel caso specifico della prevenzione la specializzazione tecnica) e contemporaneamente assicurare le adeguate modalità di coordinamento. La divisione delle attività determina inevitabilmente delle situazioni conflittuali fisiologiche, in parte sopite dal coordinamento. Nella prospettiva del rischio la divisione dà luogo ai ruoli riportati nella tavola 1.

Il disegno dei ruoli previsti e definiti dalla norma, richiede il ricorso alle modalità del loro coordinamento e alla loro composizione: la gerarchia, la negoziazione, le regole, il gruppo di lavoro. Esse definiscono le relazioni e le interazioni tra i ruoli, che si concretano nei comportamenti individuale e di gruppo. Nel SGSL e nel MOG le modalità di coordinamento privilegiate sono: la gerarchia,

che definisce i diversi livelli di responsabilità in ordine decrescente a partire dal datore di lavoro, dirigenti prevenzionistici, preposti, e lavoratori; la formalizzazione delle regole e dei processi circa la loro applicazione; i sistemi operativi, ad esempio la programmazione delle attività di prevenzione e la valutazione dei rischi. Il disegno dei ruoli e la formalizzazione dei sistemi operativi costituiscono il sottosistema organizzativo della prevenzione, noto come Sistema di Gestione della Sicurezza del Lavoro (SGSL UNI EN ISO 45001:2018) *ex art.* 30 del d.lgs. n. 81/2008 o il Modello di Organizzazione e Gestione (MOG) *ex d.lgs.* n. 231/2001, che prevede l'esenzione della responsabilità amministrativa dell'impresa in caso di infortunio, sempre che il MOG risulti efficace, aggiornato e verificato.

La succinta sintesi della progettazione organizzativa si concreta dinamicamente nei comportamenti individuali e di gruppo, che determinano il risultato finale, l'assenza di rischi, il così detto "non evento dinamico" o il loro accadimento, misurato dai tassi di frequenza, di gravità e dal numero delle giornate di lavoro complessivamente "perse". Entrambi gli esiti sono il frutto della qualità (rispettivamente ottima e carente) delle decisioni prese dal massimo ruolo di governo dell'impresa, il datore di lavoro.

Nella prevenzione dei rischi, la carente qualità delle decisioni sull'organizzazione micro e macro dell'intero sistema si traduce nell'insorgenza delle fonti di pericolo configurantesi come il "rischio organizzativo": "*Derivante da una o più carenze dell'organizzazione, in termini gestionali, metodologici, operativi come un'insufficiente formazione, attribuzioni di responsabilità poco chiare, mancanza o inefficacia di procedure interne, scarso coinvolgimento, carenze metodologiche nell'analisi del rischio*"<sup>2</sup>.

Le decisioni di progettazione organizzativa dell'SGSL o del MOG sono complesse e quindi soggette ad errori, perché vertono sulle attività e sui rischi non di mercato, che determinano le esternalità negative o costi sociali derivanti da infortuni, inquinamento, ecc., distinti dalle attività gestionali di mercato.

## 2. La monodatorialità, il modello organizzativo dominante

La realtà economica indica che la decisa maggioranza delle imprese italiane di produzione di beni e di erogazione dei servizi ha optato per il modello organizzativo della monodatorialità; pur non esistendo statistiche formali attendibili al riguardo, l'affermazione si basa sull'esperienza personale di ricerca intervento nelle imprese e su quella di colleghi professionisti e consulenti consultati.

---

<sup>2</sup> P. CLERICI, A. GUERCIO, L. QUARANTA, *La gestione dell'elemento umano nelle organizzazioni per la salute e sicurezza sul lavoro. HMS-OHS (Human Management System for Occupational Health and Safety)*, Milano, INAIL, 2016, p. 46.

La monodatorialità si qualifica per l'accentramento del processo decisionale in un unico attore<sup>3</sup>. Il datore di lavoro sceglie il tipo di interventi e il sostenimento dei costi per l'intero sistema organizzativo aziendale in base alla valutazione dei rischi effettuata tecnicamente dall'unità organizzativa specializzata (il Servizio di prevenzione e di protezione e il suo responsabile) e condivisa dal vertice aziendale. I dirigenti attuano concretamente le scelte o direttive nelle unità organizzative presidiate cooperando con il datore di lavoro; la loro autonomia è limitata, di tipo operativo, ad esempio la scelta del medico competente, del preposto, del lavoratore per l'espletamento rispettivamente della sorveglianza sanitaria, del controllo dell'osservanza delle norme sul posto di lavoro, del presidio delle attività di emergenza (art. 18). Il preposto controlla il corretto svolgimento delle attività secondo le direttive da parte dei lavoratori. La sua autonomia operativa è ristretta alla valutazione delle competenze e dell'addestramento dei lavoratori rispetto alle attività da svolgere nella prospettiva della prevenzione e al segnalare tempestivamente le eventuali deficienze nei mezzi, attrezzature e dispositivi di protezione (art. 19). Il comportamento atteso da ogni lavoratore è duplice: l'orientamento all'osservazione ed applicazione delle procedure dei sistemi operativi della sicurezza aziendale (art. 20, punto 2); l'obbligo ad assumere il comportamento reattivo e compensatorio individuale, per il quale: *“Deve prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni?”*. L'enfasi sull'osservanza degli obblighi da parte del lavoratore può indurre ad assumere comportamenti difensivi ed elusivi in merito ad errori che possono distorcere l'analisi degli incidenti e degli infortuni e la successiva valutazione dei rischi.

Il sistema organizzativo monodatoriale si qualifica per i seguenti pregi e limiti.

La specializzazione tecnica è il criterio di divisione delle attività che compongono il disegno dei ruoli. Essa assicura la competenza specialistica, adeguata a affrontare i rischi conosciuti, ma crea problemi di coordinamento quando si tratta di prevenire rischi trasversali che coinvolgono diverse Funzioni aziendali. Quando il coordinamento è carente si hanno o delle inutili sovrapposizioni delle attività dei ruoli coinvolti o il loro mancato presidio dagli stessi, che si traducono in costi organizzativi e, nei casi più gravi, in infortuni, a volte mortali. Ad esempio la formazione è l'attività presidiata dal Servizio prevenzione e protezione circa l'analisi dei bisogni formativi e dalla Funzione della Gestione delle risorse umane per l'organizzazione dei corsi a tutto il personale, inclusi quelli in tema di sicurezza. Similmente la rilevazione degli infortuni e la loro analisi è svolta dal Servizio di prevenzione, mentre la gestione amministrativa della denuncia all'INAIL è compito della Funzione di Gestione delle risorse umane. Un caso ulteriore riguarda l'esternalizzazione dei servizi di manutenzione che spesso si

---

<sup>3</sup> Sul punto vedasi C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 30/2014.

traducono in infortuni per il carente o mancato coordinamento tra la Funzione degli Acquisti che sceglie il fornitore esterno, la Produzione che ospita le attività di manutenzione e il Servizio di prevenzione che dovrebbe controllare il rispetto delle norme di sicurezza da parte di entrambi gli attori, interni ed esterni.

L'accentramento decisionario implica la centralizzazione delle informazioni, che può provocare la "perdita di controllo" da parte del datore di lavoro. Il fenomeno è ben noto nella letteratura organizzativa; la qualità delle scelte di prevenzione si degrada per il sovraccarico di informazioni non adeguatamente filtrate dai ruoli sotto-ordinati, che impedisce le "decisioni per eccezioni"; la parzialità delle informazioni ricevute, che induce a decisioni errate; la lentezza delle risposte alle situazioni inattese di rischio per la lunghezza della catena gerarchica. La perdita di controllo è indotta dalla crescente complessità della gestione (e dei rischi ad essa collegati), la quale mette in crisi le modalità di coordinamento organizzativo costituite dalla gerarchia e dalle regole formali del SGSL o del MOG perché le competenze e le informazioni del datore di lavoro diventano inadeguate per la presa di decisioni efficienti di prevenzione e di gestione del rischio.

La centralizzazione non previene gli errori di valutazione e di decisione derivanti dal sistema di comunicazione, che privilegia il flusso *top-down* a scapito di quello proveniente dai lavoratori al livello gerarchico inferiore, operanti nei luoghi di lavoro, dove si manifestano concretamente le fonti di pericolo. La mancanza di ascolto si traduce nella scarsa o non assenza di attenzione ai mancati incidenti (*near miss*), indicatori di situazioni di rischio latenti. Il flusso delle comunicazioni che scende lungo la catena gerarchica può ingenerare errori di applicazione delle procedure corrette nel momento sbagliato o la scelta di procedure non adeguate alla situazione.

L'accentramento decisionario subisce l'eccezione del ricorso possibile del datore di lavoro alla delega di funzioni, vale a dire al trasferimento di competenze e decisioni (organizzative, gestionali e di spesa) ad un altro ruolo, il dirigente prevenzionale o il preposto o il delegato alla sicurezza. La delega deve soddisfare i requisiti richiesti (art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008); esclude i due obblighi non delegabili previsti nell'art. 17 del d.lgs. n. 81/2008, la valutazione dei rischi e la nomina del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP). Il decentramento riguarda: tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate (art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008). Per il dirigente delegato è possibile la sub-delega (d.lgs. n. 106/2009), che aumenta la lunghezza del sistema della comunicazione. Il dirigente delegato, previa intesa con il datore di lavoro e nel rispetto delle condizioni di validità ed efficacia della delega di primo grado, può delegare le sue funzioni circa la sicurezza, la prevenzione e la protezione al preposto, il quale però non può delegare funzioni a sua volta.

La delega di funzioni, pur se valida ed efficace perché rispetta i requisiti previsti, non comporta l'esonero di ogni responsabilità in capo al datore di lavoro,

(art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008) sul quale può gravare la responsabilità di: *culpa in eligendo*, per la valutazione inadeguata dei requisiti e delle capacità richieste al delegato; *culpa in vigilando*, per la mancata o inadeguata vigilanza sull'operato del delegato. In sostanza si conferma l'accentramento seppur "temperato", del modello monodatoriale. Nella pratica il ricorso alla delega nei confronti dei dirigenti prevenzionistici è frenato dall'obbligo di fornire le risorse economiche e finanziarie, che spesso sono considerate dall'imprenditore la perdita del controllo sui costi non strettamente gestionali.

In conclusione il modello monodatoriale è un assetto organizzativo "meccanico", qualificato dal controllo organizzativo dei comportamenti individuali e di gruppo attesi ed orientati all'osservanza delle procedure formali. In sostanza è privilegiata la "sicurezza normata" formalizzata nei sistemi operativi della sicurezza, la quale regola eventi inattesi previsti, prevedibili e predeterminati, ponendo vincoli e condizionamenti rigidi per ottenere comportamenti individuali e di gruppo attesi, sicuri. La sua adozione da parte dell'impresa è giustificata quando: le condizioni interne ed esterne sono prevedibili ed i problemi di prevenzione sono strutturati, predeterminati, programmabili e controllabili, per il tasso ridotto dei cambiamenti nelle tecnologie; l'attività produttiva o di erogazione è routinaria e di conseguenza i rischi e la probabilità del loro manifestarsi sono conosciuti, così come le azioni di prevenzione e di contenimento.

Per contro la monodatorialità è vulnerabile nei confronti degli eventi inattesi, nuovi, imprevedibili, eccezioni fuori dagli schemi rispetto alla cultura, esperienza e regole prevenzionali accumulate dall'impresa, che richiedono interventi informali, flessibili, adattivi da parte degli individui e dei gruppi. Ciò può succedere per l'elevato tasso di cambiamento delle competenze del personale, delle nuove tecnologie e la insufficiente conoscenza delle loro manifestazioni.

Il sistema economico italiano è caratterizzato sin dal dopo guerra dalla difficoltà a ridurre in modo costante nel tempo l'andamento degli infortuni, nonostante l'indubbio contributo positivo dato dall'introduzione dell'SGSL e del MOG nelle imprese. Esso mostra la correlazione con l'andamento produttivo: più quest'ultimo aumenta, più aumentano gli infortuni e viceversa a seconda della congiuntura, positiva o negativa. La correlazione è riferita all'insieme delle imprese del sistema economico: ciò non esclude che le singole imprese possano invece aver ridotto costantemente o addirittura eliminato incidenti e infortuni come le imprese giapponesi<sup>4</sup>. A livello dell'intero sistema economico la correlazione rilevata potrebbe significare che i tassi di cambiamento nelle tecnologie, nell'organizzazione e nell'intensità della produzione siano tali da rendere inadeguato il modello monodatoriale per molte imprese.

---

<sup>4</sup> Nel 2018 il monitoraggio effettuato da ACCREDIA e INAIL ha rilevato che nelle imprese certificate OHSHAS 18001 gli indici di frequenza e di gravità erano rispettivamente del 16% e quasi del 40% inferiori a quelli delle imprese non certificate. Le statistiche non consentono di distinguere se le imprese certificate adottano il modello monodatoriale o quello multidatoriale.

### 3. *La multidatorialità, il modello organizzativo alternativo*

La complessità gestionale che provoca la perdita di controllo è qualificata, oltre che dall'intrinseca pericolosità delle attività, dalla grande dimensione e dalla forma "divisa", non unitaria dell'impresa, composta da unità produttive distinte e distanti territorialmente tra loro. Si pensi ad esempio alle imprese industriali con diversi stabilimenti ubicati in aree diverse; a quelle edili con molteplici cantieri in zone specifiche; alle imprese di distribuzione commerciale articolate in distinte unità di vendita territoriali; alle imprese di servizi di pulizia con diversi "cantieri" presso le sedi dei clienti. Le unità produttive sono dotate sia di autonomia tecnica, cioè essere un centro di costo (ad es. lo stabilimento), sia finanziaria, cioè essere un centro di ricavo (la rete di vendita), o di profitto (la divisione, la filiale, l'ipermercato). Il decentramento produttivo e di erogazione dei servizi richiedono modalità di coordinamento coerenti, che integrino la gerarchia e i sistemi operativi formali delle regole quali, la negoziazione, i gruppi, la cultura organizzativa, le comunicazioni integrate e totali, in sostanza un assetto organizzativo "organico", che contrasta in modo alternativo il modello mono-datoriale accentrato.

La possibilità di superare la crisi del modello monodatoriale grazie al decentramento decisorio della prevenzione dei rischi, dovrebbe offrire elementi di riflessione al datore di lavoro circa l'adeguatezza dell'assetto organizzativo e il suo eventuale cambiamento.

Il modello multidatoriale, è incentrato sulla frammentazione della posizione del garante originario del datore di lavoro prevenzionistico, nel senso che il soggetto designato datore di lavoro è distinto e prescinde dall'essere titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore. Il contenuto del ruolo e la diffusione del debito di sicurezza sono definiti e ammessi sia dal legislatore sia dalla giurisprudenza:

- all'articolo 2, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008: *"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"*;
- con la sentenza della Cassazione penale, 9 dicembre 2013, n. 49402: *"La possibilità della coesistenza, all'interno della singola impresa, di più figure aventi tutte la qualifica di datore di lavoro, cui incombe l'onere di valutare i rischi per la sicurezza, di individuare le necessarie misure di prevenzione e di controllare l'esatto adempimento degli obblighi di sicurezza"*.

In sostanza all'interno dell'assetto organizzativo si prevedono più datori di lavoro prevenzionistici per le singole unità produttive, ognuno dei quali dotato di autonomia decisoria e di spesa. La replicazione organizzativa del ruolo qualifica il decentramento organizzativo del modello multidatoriale.

Anche le recenti pronunce della giurisprudenza penale in materia di sicurezza del lavoro indicano che essa propende per il decentramento del ruolo di datore di lavoro prevenzionale nelle tipologie delle imprese "divise" nelle quali: *"Il garante originario non possa individuarsi automaticamente, in colui o in coloro che occupano la posizione*

*di vertice, occorrendo un puntuale accertamento, in concreto, dell'effettiva situazione della gerarchia delle responsabilità all'interno dell'apparato strutturale, così da verificare l'eventuale predisposizione di un adeguato organigramma dirigenziale ed esecutivo il cui corretto funzionamento esonera l'organo di vertice da responsabilità di livello intermedio e finale"* (Cass. pen., sez. IV, 9 luglio 2003, n. 37470).

La scelta della multidatorialità richiede la modifica formale, peraltro circoscritta, del sistema dei ruoli, la struttura organizzativa macro: aumentano i datori di lavoro, ma rimangono immutati i ruoli restanti. In termini organizzativi l'insieme dei datori di lavoro costituisce un "gruppo di pari" i quali si coordinano attraverso decisioni condivise.

Restano comuni a tutti i datori di lavoro, sia il Servizio di Prevenzione e protezione, sia il suo Responsabile. La replicazione e condivisione dell'RSPP è possibile perché ciascun datore di lavoro lo può nominare per la propria unità organizzativa: *"Nei casi di aziende con più unità produttive nonché nei casi di gruppi di imprese, può essere istituito un unico servizio di prevenzione e protezione. I datori di lavoro possono rivolgersi a tale struttura per l'istituzione del servizio e per la designazione degli addetti e del responsabile"* (art. 31, punto 8). In termini organizzativi la scelta di avere l'RSPP esistente comune è un vantaggio per i singoli Datori di lavoro data la sua conoscenza dell'impresa e delle unità operative che la compongono, che evita un inutile periodo di apprendimento del contesto aziendale sotto il profilo del rischio.

Restano comuni anche i sistemi organizzativi della sicurezza dell'impresa, riportati nella tavola 1: formazione e addestramento; informazione e comunicazione interna ed esterna; programmazione e sorveglianza sanitaria; piani di sicurezza e di emergenza, audit negli ambienti di lavoro; norme tecniche, buone prassi, linee guida, certificazioni. Circa la valutazione dei rischi il DVR di ciascuna unità produttiva può contenere la valutazione sui rischi di tutta l'impresa, sfruttando le economie di scopo, e personalizzare la valutazione dei rischi specifici della propria unità produttiva. Ciò che cambia è la richiesta di personalizzazione dei servizi interni (ad esempio formazione, statistiche, *audit*, interventi ecc.) erogati dal Servizio di Prevenzione e Protezione a ciascun datore di lavoro a seconda delle sue necessità. Ne deriva una prevenzione più puntuale e attinente, nei contenuti, tempi e modalità di erogazione ai rischi specifici di ciascuna unità produttiva.

Il vero cambiamento, rispetto al modello monodatoriale, oltre al decentramento decisionale, è la misurazione economica della prevenzione e della gestione dei rischi, nonché delle sanzioni e danni inferti a terze economie, che rende possibile la programmazione degli interventi di prevenzione sia tecnicamente che economicamente. Ciò richiede l'istituzione preventiva del sottosistema della contabilità prevenzionale e del *budget* della sicurezza per ciascun datore di lavoro, che abiliti l'esercizio del potere decisionale e la capacità di spesa. I due strumenti contabili sono pressoché assenti nel modello monodatoriale perché "terra incognita" tra la Direzione Amministrativa, quella della Gestione delle Risorse umane e il Servizio Prevenzione e Protezione, non presidiata perché esula dalla

specializzazione tecnica delle Funzioni aziendali coinvolte. La contabilità prevenzionale si distingue da quella generale e dei costi perché considera sia i costi di produzione sia i costi sociali, dovuti a l'inquinamento, gli infortuni, le malattie professionali ecc.<sup>5</sup> Essa consente di: valutare consapevolmente e oggettivamente costi e benefici della politica di prevenzione; progettare il sistema di programmazione e controllo, il *budget* della sicurezza, ineludibile per la nomina dei datori di lavoro e per assicurare loro la effettiva capacità di spesa.

La progettazione organizzativa del modello multidatoriale consiste ne:

- l'individuazione delle "unità produttive";
- la nomina dei datori di lavoro originari "locali" per ciascuna unità produttiva;
- la ridefinizione del ruolo del datore di lavoro originario;
- la personalizzazione del *budget* di sicurezza per ciascun datore di lavoro;
- la nomina dell'RSPP e dell'ASPP dell'unità produttiva;
- la nomina del medico competente "locale";
- l'eventuale nomina di dirigenti prevenzionistici e dei preposti.

La "unità produttiva" è ad esempio lo stabilimento o la struttura finalizzata alla produzione di beni o all'erogazione di servizi. I requisiti normativi che deve possedere e soddisfare per essere definita unità produttiva sono:

1. essere dotata di autonomia finanziaria o tecnico funzionale;
2. risultare idonea a realizzare l'intero ciclo produttivo o una fase completa dallo stesso;
3. rispettare il requisito della continuità.

L'autonomia finanziaria è: *"Soltanto un'autonomia di scelte d'investimento nell'ambito di uno specifico budget che è pur sempre determinato – certo tenendo conto delle esigenze operative dell'unità produttiva – dal Consiglio di amministrazione della società nell'ambito delle sue scelte di indirizzo strategico e della visione d'insieme degli obiettivi sociali?"* (Cass. pen., sez. IV, 30 marzo 2004, n. 45068). L'autonomia tecnico-funzionale sussiste qualora: *"Il plesso organizzativo presenti una fisionomia distinta ed abbia, in condizioni di indipendenza, un proprio riparto di risorse disponibili così da permettere in piena autonomia le scelte organizzative più confacenti alle caratteristiche funzionali e produttive dello/a stabilimento/ struttura"* (Cass. pen., sez. IV, 30 marzo 2004, n. 45068).

Il sistema organizzativo multidatoriale si qualifica per i seguenti pregi e limiti.

Il decentramento organizzativo riduce la distanza organizzativa tra il decisore e il rischio, potenziale e effettivo, che richiede la sua valutazione e la sua azione. Ne deriva la valutazione attinente e la rapidità e flessibilità di intervento, che evitano la perdita di controllo.

La ridotta distanza gerarchica favorisce la comunicazione a due vie tra il datore di lavoro, i dirigenti prevenzionistici, i preposti e soprattutto i lavoratori. A sua volta la comunicazione a due vie favorisce il confronto tra gli specialisti del

<sup>5</sup> Sulla contabilità prevenzionale v. L.E. GOLZIO, S. COLOMBO, N. RITO, *La politica di prevenzione dei rischi in impresa*, in "Sviluppo & Organizzazione", Maggio-Giugno 2014.

Servizio di Prevenzione e protezione e i lavoratori che vivono il contesto di lavoro e i suoi rischi, favorendo valutazioni ed interventi di prevenzione che considerano tutte le variabili in gioco, più completi.

L'ulteriore effetto della ridotta distanza gerarchica è lo svolgersi della "leadership per imitazione" da parte del datore di lavoro, spesso inconsapevole. I suoi comportamenti trasmettono in modo visibile il suo impegno nella prevenzione dei rischi e quindi favoriscono la condivisione, l'allineamento degli obiettivi e la replicazione da parte dei lavoratori.

L'assegnazione del ruolo di datore di lavoro al dirigente dell'unità operativa consente di riflettere sul significato culturale ed organizzativo del d.lgs. n. 81/2008 spesso dimenticato, vale a dire che la prevenzione dei rischi è una delle competenze professionali richieste al dirigente, oltre che a tutti i lavoratori. Nella multidatorialità questa richiesta è ineludibile visto il ruolo di datore di lavoro ricoperto dal dirigente, mentre la ridotta responsabilità del dirigente prevenzionistico nel modello monodatoriale favorisce la sua resistenza a accettare e includere le competenze della sicurezza nel suo portafoglio professionale. Essa è il frutto del ritardo culturale nella preparazione universitaria e del retaggio del vecchio modello di prevenzione che assegnava al responsabile della sicurezza (denominazione ambiguamente mantenuta tutt'ora) la prevenzione dei rischi, escludendo i dirigenti.

Il limite del modello multidatoriale è il pericolo della replicazione della monodatorialità per ciascuna unità operativa. Il decentramento organizzativo riduce il controllo organizzativo (meno regole sui comportamenti per favorire quelle sui risultati), che favorisce l'autocontrollo individuale, qualificato sia dalla discrezionalità, lo spazio d'azione e decisione previsto dalla norma legislativa e dalle regole formali dei sistemi operativi della sicurezza aziendale, sia dall'autonomia, la capacità del lavoratore di autoregolarsi e di decidere nel fronteggiare i rischi sul posto di lavoro<sup>6</sup>. L'autocontrollo individuale e collettivo si traduce nel rimodellare il ruolo, il *job crafting*, cioè il cambiare le modalità di lavoro e le relazioni per ovviare alle deficienze delle regole di prevenzione interne sperimentate dal lavoratore sul posto di lavoro<sup>7</sup>. In sostanza la multidatorialità esprime tutta la sua potenza preventiva se la sua organizzazione secondo la normativa è integrata dall'azione culturale e formativa sui lavoratori per ottenere il sinergico bilanciamento tra controllo organizzativo e autocontrollo individuale. Esso si traduce nell'integrazione tra la sicurezza normata e la sicurezza gestita. In altri termini la

---

<sup>6</sup> La distinzione tra autonomia e discrezionalità dell'attore organizzativo è concepita dalla teoria dell'agire organizzativo. Sul punto si rimanda a B. MAGGI, *Théorie de l'agir organisationnel*, in B. MAGGI, s/d, *Interpréter l'agir: un défi théorique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011; (trad. it., *Teoria dell'agire organizzativo*, in B. MAGGI (a cura di), *Interpretare l'agire: una sfida teorica*, Roma, Carocci, 2011). Il concetto di autonomia è differente, controintuitivo rispetto al termine comunemente utilizzato in organizzazione, che distingue le due differenti libertà di azione dell'individuo in autonomia formale (la discrezionalità) e informale (l'autonomia).

<sup>7</sup> Sulla nozione di *job crafting* e sulle sue implicazioni nella prevenzione dei rischi, v. L.E. GOLZIO, *L'organizzazione dell'impresa di servizi*, Torino, Giappichelli, 2021, 2<sup>a</sup> ed., cap. 4.

complementarietà delle due dimensioni della sicurezza consente di evitare gli errori *rule based* (l'applicazione di procedure corrette nel momento sbagliato o la scelta di procedure inadeguate alla situazione di pericolo) derivanti dal solo controllo attraverso le regole formali, come evidenziato dall'ergonomia.

In conclusione il modello multidatoriale è funzionale nell'impresa "divisa", con più unità organizzative distanti territorialmente (art. 31, punto 8). Essa assume diverse forme organizzative: funzionale ibrida, divisionale, gruppo di imprese.

La forma funzionale ibrida è caratterizzata dalla presenza di uno più stabilimenti, ad esempio dell'impresa manifatturiera, o ipermercati, ad esempio dell'impresa dei servizi di distribuzione commerciale, dislocati in territori distinti. Per ciascuna unità produttiva è possibile nominare il datore di lavoro. Nel caso della forma divisionale, le Divisioni sono delle "quasi imprese" distinte per la loro autonomia tecnica, gestionale ed economica. Ne deriva che il ruolo di datore di lavoro della sede centrale della società, è replicato per ciascun Direttore di Divisione e, all'interno di essa eventualmente per una o più unità operative. Nella prospettiva organizzativa il gruppo di imprese si identifica con la forma del gruppo economico, l'insieme di imprese con soggetti giuridici differenti, ma controllate da un unico soggetto economico contrassegnato dall'impresa controllante, la  *Holding*, finanziaria o industriale. Anche in questo caso si può replicare il ruolo di datore di lavoro a cascata: per la  *Holding*, per ciascuna società controllata e, eventualmente per uno o più unità produttiva all'interno di ciascuna di esse.

#### 4. Dal controllo organizzativo all'autocontrollo individuale

La motivazione individuale ad autoregolarsi nell'assumere proattivamente il comportamento adeguato alla situazione di rischio, potenziale o effettivo, nella prospettiva della sicurezza gestita è spiegata da diverse teorie; ad esempio la  *Behavior Based Safety* (BBS) analizza le conseguenze dei comportamenti individuali sul posto di lavoro e prevede l'uso di particolari rinforzi per ottenere comportamenti sicuri<sup>8</sup>.

Di seguito è proposta teoria dell'alta affidabilità organizzativa, a motivo della sua completezza, poiché considera in modo complementare sia la sicurezza normata che quella gestita e quindi offre spunti di riflessione interessanti per l'implementazione del modello multidatoriale<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Per una applicazione empirica dell'approccio BBS si veda il caso ottimamente documentato, riportato da A. PENATI, M. MASPER, *Sicuri per mestiere. Una storia non ordinaria di sicurezza in cantiere*, Bologna, Il Mulino, 2012.

<sup>9</sup> Per un'applicazione della teoria alla realtà empirica si veda L.E. GOLZIO (a cura di), *L'alta affidabilità organizzativa per la prevenzione dei rischi. Il caso di due Aziende di Servizio Pubblico Locale*, Fondazione Rubes Triva, Menfi, Edizioni XL, 2020. Per l'esposizione della teoria e della metodologia per l'applicazione empirica si rimanda a K.E. WEICK, K.M. SUTCLIFFE, *Managing the Unexpected. Resilient Performance in an Age of Uncertainty*, Wiley, 2007; (trad. it., *Governare l'inatteso*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2010).

L'impresa ad alta affidabilità persegue la prevenzione dei rischi non di mercato con la *performance* sicura ed affidabile, un non evento dinamico, attraverso un cambiamento costante, anziché la ripetizione continua. La condizione preliminare dell'alta affidabilità è il valore culturale della prevenzione dei rischi e della sicurezza sul lavoro propugnato dal *management (the strategic prioritization of safety)*, condiviso con i dipendenti, attraverso la *leadership* per imitazione, la formazione continua e la comunicazione totale. Ciò facilita la diffusione e l'interiorizzazione nei dipendenti della consapevolezza (*mindfulness*) dell'immanenza del rischio nel proprio lavoro: “La ricca consapevolezza del dettaglio discriminante focalizzata su una chiara e dettagliata comprensione dei pericoli emergenti e sui fattori che interferiscono con tale comprensione”<sup>10</sup>. Essa, unitamente all'atteggiamento dubitativo e proattivo, innesca cinque processi cognitivi individuali interagenti tra loro, che guidano il comportamento sicuro, individuale e di gruppo. La consapevolezza è il motore del comportamento sicuro, l'autocontrollo individuale volontario sul posto di lavoro.

Tre processi cognitivi innescati dalla consapevolezza guidano il comportamento all'anticipazione dei rischi. La “preoccupazione per gli eventi critici” indirizza la massima attenzione verso i segnali deboli, per esempio un mancato incidente (*near miss*) per evitare il rischio potenziale sottostante. La “riluttanza a semplificare” è l'interpretazione individuale dei segnali che evita consapevolmente la distorsione percettiva e di giudizio dovuta a *bias* decisori (la trappola della conferma, la pronta disponibilità, la facile rappresentatività). La “sensibilità alle attività in corso” è la rielaborazione delle *routine* organizzative quando c'è un nuovo apprendimento, evitando così l'automatismo della ripetizione delle azioni, dei comportamenti e del *bias* decisionale della sicumera (*overconfidence*).

I due restanti processi cognitivi si attivano per contenere gli errori in caso di mancata anticipazione del rischio che si palesa. Il “rispetto per la competenza” prescinde dal livello gerarchico: chi vive direttamente la sorpresa dell'evento inatteso e possiede le informazioni, le competenze e le risorse rilevanti, è legittimato ad esercitare la *leadership* informale, decidendo una rapida possibile soluzione con un *bricolage* di azioni programmate e improvvisate qui ed ora. “L'impegno alla resilienza” è la mobilitazione permanente, individuale e collettiva, a percepire l'inatteso in modo stabile, così come far fronte all'inatteso in modo variabile.

Gli atteggiamenti individuali che si concretano nella consapevolezza dell'immanenza del rischio e l'autonomia giustificata dei comportamenti individuali e collettivi descritti dalla teoria, costituiscono la sicurezza gestita. Il modello multidatoriale con il decentramento decisionale diffuso presenta le condizioni facilitanti per integrare la sicurezza gestita che lo completa.

La teoria dell'alta affidabilità organizzativa offre anche il criterio contro-intuitivo di progettazione organizzativa costituito dalla ridondanza (*redundancy*) da inserire nella sicurezza normata. Essa è la disponibilità di risorse in eccesso (*slack*

---

<sup>10</sup> K.E. WEICK, K.M. SUTCLIFFE, *Governare l'inatteso*, cit., p. 37.

*resources*) da allocare nella prevenzione dei rischi da parte del *management*, che aumentano le capacità dell'impresa a gestire la sicurezza.

Le “*slack* da *back up* tecnologico” sono l'aumento della capacità produttiva disponibile da attivare in caso di necessità; ad esempio il gruppo elettrogeno della sala operatoria dell'ospedale che assicura la sua funzionalità anche in caso di collasso del sistema elettrico principale.

Le “*slack* decisorie” sono il decentramento delle scelte prese in prima linea, grazie al trasferimento del potere decisorio alle persone con più competenza, senza badare al livello gerarchico.

Le “*slack* interfunzionali” si distinguono in tre tipologie: la replicazione e la sovrapposizione delle stesse responsabilità in materia di rischio e sicurezza a più ruoli in modo che se il comportamento di uno provoca un errore può essere compensato dal/i ruolo/i coinvolti; l'accesso individuale diretto a tutte le informazioni disponibili circa la sicurezza; l'instaurazione di canali di comunicazione multipli, indipendenti, formali e informali senza distinzioni di accesso in modo da favorire la socializzazione e lo scambio di esperienze individuali nella prevenzione.

Le “*slack* concettuali” attengono al prendere decisioni collettive, ricorrendo a gruppi creativi, trasversali per individuare le fonti di pericolo generali e interfunzionali, fronteggiare i rischi e analizzare gli infortuni.

Le “*slack* da *leadership* informale” sono l'esercizio dell'iniziativa personale e competente, senza delega, nella gestione delle crisi.

Le risorse in eccesso non comportano la riduzione dei costi di prevenzione, ma li aumentano, specie per le *slack* tecnologiche. Essi però risultano inferiori ai costi derivanti dai rischi che da potenziali diventassero effettivi, perché generano delle economie. Le ridondanze o *slack* da *back-up* tecnologico sono giustificate dalle economie da riserve ammassate, mentre quelle restanti, organizzative, sono legittimate dalle economie di scopo del tempo di lavoro di tutti i ruoli del sistema organizzativo.

La teoria dell'alta affidabilità organizzativa è stata elaborata studiando le *performance* di sicurezza attinenti alle imprese ad alto rischio, come ad esempio le centrali nucleari qualificate da crescente complessità tecnologica e gestionale, e proposta alle imprese del sistema economico, con livelli di rischio inferiori. Il suo contributo consente di concludere che il modello della multidatorialità non deve essere considerato come la semplice replicazione del ruolo del datore di lavoro, ma l'insieme della sicurezza normata e di quella gestita in un complesso equilibrio che si traduce nella *performance* sicura.

##### 5. Dal controllo organizzativo all'autocontrollo individuale

La tavola 2 riporta il confronto tra i due modelli della monodatorialità e la multidatorialità sotto il profilo organizzativo, riassumendo l'analisi dei paragrafi 2

e 3. Sono considerati i caratteri organizzativi dei modelli definiti dal d.lgs. n. 81/2008 e le loro implicazioni. Il confronto verte quindi solo sulla sicurezza normata.

La tesi sostenuta è che il criterio di scelta del modello da adottare dall'impresa non può essere ottimizzante, ma in alternativa deve essere quello contingente, cioè "dipendere da". Nel caso specifico si sostiene che la forma organizzativa e la complessità gestionale sono i criteri con i quali effettuare la scelta.

La forma "divisa" evidenzia che il contesto dei rischi di ciascuna unità produttiva dislocata in un territorio specifico (stabilimento produttivo, ipermercato, ecc.) può presentare rischi sia comuni all'impresa, sia soprattutto specifici, che richiedono attività di prevenzione e di gestione della sicurezza altrettanto specifiche e un presidio "locale" puntuale. Queste condizioni sono soddisfatte in modo più efficiente dal modello di multidatorialità a motivo del decentramento decisionale che lo qualifica.

Il secondo criterio è la complessità della gestione che si riflette sulla natura altrettanto complessa dei rischi. Nel caso in cui essi fossero localizzati in specifiche unità produttive (la produzione, la logistica, ecc.) anche la forma organizzativa unitaria potrebbe adottare il modello multidatoriale.

**Tavola 2. Il confronto tra la monodatorialità e la multidatorialità**

<b>Caratteri del modello organizzativo di sicurezza</b>	<b>Monodatorialità</b>	<b>Multidatorialità</b>
Diffusione della cultura della prevenzione tra i lavoratori	Più ridotta per la distanza gerarchica maggiore del datore di lavoro	Più estesa per la replicazione dei datori di lavoro e la vicinanza gerarchica verso i lavoratori
Processo decisionale di prevenzione, controllo e gestione dei rischi	Accentrato in un unico decisore	Frammentato su più decisori
Perdita di controllo ed errori di valutazione	Più probabile per la mole delle informazioni da trattare	Meno probabile per la ridotta quantità di informazioni da trattare
Posizione originaria del datore di lavoro	Automatica o oggettiva, da posizione	Circoscritta al datore di lavoro della singola unità produttiva
Servizi interni erogati dai sistemi operativi (formazione, audit, addestramento, ecc.)	Standardizzati per l'intero contesto di lavoro dell'impresa	Personalizzati per ciascuna unità produttiva
Sistema di programmazione e controllo per la prevenzione	Un unico piano e <i>budget</i> della sicurezza per l'intera impresa	Un piano e un <i>budget</i> della sicurezza per ciascuna unità produttiva
Percezione dei segnali deboli e resilienza nel contenimento di incidenti ed infortuni	Lente per la catena di comando e i canali di comunicazioni più lunghi	Rapide per la catena di comando e i canali di comunicazioni più corti

Flessibilità organizzativa del sistema al cambiamento	Ridotta	Elevata
Sviluppo delle competenze di prevenzione e gestione del rischio, individuali e collettive	Ristretto perché riferito ad un unico sistema di sicurezza	Diffuso per la replicazione di tanti sistemi di sicurezza distinti
Assetto organizzativo risultante	“Meccanico”	“Organico”

Fonte: l'autore.

### 5. Dialogo sociale e modelli datoriali

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) definisce il dialogo sociale come il processo di scambio di informazioni, o consultazione o negoziazione tra i rappresentanti del governo, dei lavoratori e delle imprese su temi di comune interesse relativi alle politiche economiche e sociali. Si tratta di un processo tripartito, che, a seconda dei temi trattati, può allargarsi alla cosiddetta società civile. Essa è composta dalle parti sociali (*stakeholder*) esposte ai rischi dell'impresa, ad esempio la cittadinanza di Taranto per l'inquinamento ambientale, dando luogo al dialogo sociale *tripartito plus*. Nel caso della negoziazione sindacale come la contrattazione aziendale, il dialogo sociale può ridursi ad un processo bipartito. Lo scambio delle informazioni presenta l'intensità del dialogo più bassa e le materie trattate più generali, l'opposto per quanto riguarda la negoziazione; la consultazione presenta caratteri intermedi.

Occorre chiedersi perché il concetto di dialogo sociale, benché non definito in modo univoco, si stia imponendo rispetto a quello di contrattazione. La risposta è che probabilmente dialogo è un concetto aperto, più funzionale alla ricerca del consenso che la negoziazione. Il dialogo facilita la partecipazione alla formazione delle decisioni aziendali in materie dei rischi, piuttosto che la negoziazione degli effetti delle decisioni prese, come accade nella contrattazione sindacale.

L'uso del dialogo sociale va dal livello sovranazionale a quello “locale”. Nell'Unione europea esso è praticato in modo permanente, consolidato. A livello nazionale il processo tripartito è esercitato da lunga data, e spesso si traduce in “protocolli”. L'ultimo esempio emblematico è quello relativo al Covid 19. Il tratto peculiare del dialogo sociale in Italia è il collegamento tra la contrattazione collettiva e le misure legislative e amministrative in tema di lavoro e competitività.

Nell'ambito della prevenzione dei rischi il dialogo sociale è spesso un processo tripartito plus perché coinvolge gli *stakeholder* sociali “locali” esposti ai rischi delle attività di impresa, in particolare a quelli ambientali, oltre ai rischi della salute e sicurezza dei lavoratori delle famiglie residenti.

Circa i modelli si osserva che in tema della salute e dell'ambiente lo scambio di informazioni è favorito dal decentramento organizzativo, mentre la consultazione e la negoziazione richiedono l'accentramento decisorio nelle delegazioni bipartite

che rappresentano l'impresa e i lavoratori. In termini organizzativi l'apparente paradosso può risolversi solo con l'analisi puntuale caso per caso.

### *Abstract*

*Il paper analizza i due modelli di organizzazione della prevenzione e della gestione dei rischi in impresa, che discendono dalla scelta offerta dal d.lgs n. 81/2008: rispettivamente la monodatorialità e la multidatorialità.*

*Essi sono analizzati nella prospettiva organizzativa, nei loro pregi e limiti, in termini di costi-benefici. La tesi sostenuta è che non esiste il modello ottimo tra i due. La scelta si basa sulla logica della contingenza organizzativa: le imprese qualificate da determinati caratteristiche, organizzative (l'essere una forma "divisa") e gestionali (la complessità, non necessariamente legata alla dimensione) presentano le condizioni migliori per l'adozione efficiente del modello multidatoriale per la prevenzione e la gestione dei rischi.*

*Poiché "non si governa per decreto" anche per quanto riguarda la prevenzione dei rischi in impresa, il contributo indica i possibili interventi organizzativi offerti dalla teoria dell'alta affidabilità organizzativa che integrano e completano il modello multidatoriale, facilitando l'adozione di consapevoli comportamenti individuali e di gruppo orientati alla prevenzione e alla gestione del rischio, coerenti con quanto richiesto dal d.lgs n. 81/2008. Il confronto tra i due modelli si basa sulle variabili organizzative in modo da agevolare l'apprezzamento delle diversità.*

*Il paper si chiude con la considerazione del dialogo sociale nella prospettiva dei due modelli.*

*The paper analyses two patterns of organizing safety in companies, ruled by the Decree law n. 81/2008, the monodatoriale and the multidatoriale ones. The former centralizes managerial safety decisions on one role, the latter decentralizes managerial safety decisions on several Datori di lavoro per several organizational units. Two patterns are analyzed into the organizational perspective in their weak and strong points and costs and benefits. The thesis supported by the author is that it does not exist the excellent pattern between the two ones. The choice must be contingent according to the organizational form of the company and the complexity of its business not necessary linked with the dimension. The paper introduces the theory of the High Reliability Organizations (HRO) that provides interesting actions of organizational design to qualify and to improve the safety performance of the multidatoriale pattern to cope with safety risks.*

### *Parole chiave*

*Monodatorialità e multidatorialità, Datore di lavoro, D.lgs n. 81/2008, Gestione della sicurezza normata e della sicurezza gestita, Alta affidabilità organizzativa, Dialogo sociale*

### *Keywords*

*Monodatorialità e multidatorialità patterns, Decree law n. 81/2008, Safety management, High Reliability Organizations (HRO), Social dialogue*



## Profili penalistici dei modelli organizzativi. Ambiente interno e ambiente esterno: interferenze relative al catalogo “231”<sup>\*\*</sup>

di Mara Chilosi e Matteo Riccardi\*

SOMMARIO: 1. Responsabilità “da reato” degli enti e “catalogo 231” in materia di ambiente e sicurezza sul lavoro. Cenni generali. – 2. Profili di intersezione tra tutela dell’ambiente e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nel d.lgs. n. 231/2001. – 3. Brevi appunti in tema di ambiente interno e ambiente esterno nel *case study* dell’ILVA di Taranto.

### 1. Responsabilità “da reato” degli enti e “catalogo 231” in materia di ambiente e sicurezza sul lavoro. Cenni generali

L’esigenza di svolgere un’analisi circa le interconnessioni (effettive o soltanto potenziali), ravvisabili nelle trame del d.lgs. n. 231/2001, tra la materia della tutela dell’ambiente e quella della salute e sicurezza sul lavoro si rende oggi imprescindibile alla luce, da un lato, di alcune note vicende giudiziarie che hanno interessato nell’ultimo decennio il nostro Paese e, dall’altro, dei più recenti studi sull’applicazione della responsabilità “da reato” degli enti da parte delle corti italiane.

Sotto quest’ultimo profilo, in particolare, alcune ricerche svolte in ambito accademico hanno mostrato – seppur all’insegna di un campo di indagine territorialmente contenuto<sup>1</sup> – come proprio i reati ambientali (art. 25-*undecies* del

\* Mara Chilosi è avvocato del Foro di Milano. [mara.chilosi@chilosimartelli.com](mailto:mara.chilosi@chilosimartelli.com). Matteo Riccardi è avvocato del Foro di Milano. [matteo.riccardi@chilosimartelli.com](mailto:matteo.riccardi@chilosimartelli.com).

\*\* Il saggio – che costituisce una rielaborazione della relazione presentata al convegno su “Sicurezza dell’ambiente di lavoro e nell’ambiente”, organizzato a Modena il 16 marzo 2023 dalla Fondazione Marco Biagi e dall’Osservatorio Olympus dell’Università di Urbino Carlo Bo – è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

<sup>1</sup> Il riferimento è ai risultati della ricerca svolta dall’Università degli Studi di Milano – Dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria”, attraverso l’«Osservatorio sulla giurisprudenza in materia di responsabilità da reato degli enti ex d.lgs. 231/2001» (coordinato dal Prof. Marco Scoletta), presentata in occasione del Convegno «La giurisprudenza del Tribunale di Milano in materia di responsabilità da reato degli enti ex D.Lgs. 231/2001», 27 maggio 2022, Milano, avente a oggetto tutti i provvedimenti relativi alla responsabilità dipendente da reato degli enti resi in sede di cognizione dal Tribunale di Milano nel periodo 2016-2021 (il progetto, in corso di approfondimento, sarà prossimamente esteso anche ai provvedimenti emanati dalla Corte di Appello di Milano), da cui è emersa una prevalenza quantitativa dei reati ambientali (in sessanta provvedimenti, su centonovantacinque totali esaminati, ben sessantanove società sono state

d.lgs. n. 231/2001) e i reati di omicidio e di lesioni personali colpose commessi con violazione della normativa prevenzionistica (art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001) rappresentino il vero “cuore pulsante” del sistema di responsabilità para-penale delle *societas*, pur sempre nell’odierno contesto di insoddisfacente applicazione giudiziale della normativa del d.lgs. n. 231/2001.

Il saldo binomio tra ambiente e sicurezza sul lavoro che emerge dall’indagine empirica e statistica realizzata attraverso la lente della casistica giudiziaria formatasi sul d.lgs. n. 231/2001, tuttavia, riposa su una premessa normativa di fondo per certi versi antitetica, nel senso che lo stesso d.lgs. n. 231/2001 – a livello di impostazione del “catalogo” dei reati presupposto – differenzia nettamente le tematiche inerenti alla tutela dell’ambiente e alla prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Infatti, dal punto di vista della strutturazione del sistema punitivo degli enti, i due comparti normativi paiono ben distinti, se non altro in ragione delle dinamiche di incorporazione “frazionata” degli illeciti amministrativi dipendenti da reato di cui agli artt. 25-*septies* e 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001 nelle pieghe della disciplina, i quali sono stati attratti all’orbita del d.lgs. n. 231/2001 grazie a interventi del legislatore dilazionati in poco meno di un decennio.

Così, a partire dall’originaria versione dell’art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001 (introdotta dall’art. 9 del d.lgs. n. 123/2007<sup>2</sup>) – imperniata su un paradigma

---

chiamate a rispondere ai sensi dell’art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001). Si ricorda, altresì, la ricerca condotta dall’Università degli Studi di Padova – Dipartimento di diritto pubblico, internazionale e comunitario, nell’ambito dell’«Osservatorio 231», riferita al Veneto, Trentino Alto-Adige e Friuli Venezia Giulia (per la cui sintesi si rinvia all’articolo *Decreto 231, prevalgono i reati contro Pa e sicurezza*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 gennaio 2023), da cui è emerso che, nel triennio 2019-2021, il 70% circa degli illeciti amministrativi dipendenti da reato è riconducibile ai reati contro la pubblica amministrazione (trentacinque procedimenti), ai reati ambientali (trentacinque procedimenti) e ai reati di omicidio e di lesioni colpose derivanti dalla violazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro (quarantaquattro procedimenti). Ancora più recentemente, si vedano i risultati riportati nell’opera di F. CENTONZE, S. MANACORDA (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti: dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, Il Mulino, 2023, presentata in occasione dell’omonimo Convegno dell’Osservatorio “Giordano Dell’Amore” sui rapporti tra diritto ed economia, organizzato dalla Fondazione Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale (CNPDS), in collaborazione con l’Alta Scuola “Federico Stella” sulla Giustizia Penale dell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e dall’Ordine degli Avvocati di Milano, Milano, 15 maggio 2023.

<sup>2</sup> D.lgs. n. 123/2007, recante «Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia», pubblicato in G.U. 10 agosto, n. 185. Tra i numerosi commenti alla novella normativa in punto di responsabilità delle persone giuridiche, cfr. P. ALDROVANDI, *Responsabilità amministrativa degli enti per i delitti in violazione di norme antinfortunistiche*, in “Igiene & sicurezza del lavoro”, 2007, n. 10, p. 571 ss.; G. AMARELLI, *La sicurezza sul lavoro tra delega legislativa e responsabilità delle imprese per le ‘morti bianche’: la legge 123/2007*, in “Studium iuris”, 2008, 3, Padova, 2008, pp. 255-264; M. CARDIA, *La disciplina sulla sicurezza nel luogo di lavoro nella prospettiva del d.lgs. 231/2001*, in “La responsabilità amministrativa delle società e degli enti”, 2008, n. 2, p. 117 ss.; F. D’ARCANGELO, *La responsabilità da reato degli enti per gli infortuni sul lavoro*, *ivi*, 2008, n. 2, p. 77 ss.; B. DEIDDA, *Il Testo Unico per la sicurezza e la salute dei lavoratori: molto rumore per (quasi) nulla?*, in “Diritto penale e processo”, 2008, n. 1, p. 100 ss.; S. DOVERE, *La responsabilità da reato dell’ente collettivo e la sicurezza sul lavoro: un’innovazione a rischio di ineffettività*, in “La responsabilità amministrativa delle società e degli enti”, 2008, n. 2, p. 97 ss.; P. IELO, *Lesioni gravi, omicidi colposi aggravati dalla violazione della normativa antinfortunistica e responsabilità degli enti*, *ivi*, 2008, n. 2, p. 57 ss.; C. MANCINI, *L’introduzione dell’art. 25-*septies*. Criticità e prospettive*, *ivi*, 2008, n. 2, p. 53 ss.; C. SANTORIELLO, *Violazione delle norme antinfortunistiche e reati commessi nell’interesse o a vantaggio delle società*, *ivi*, 2008, n. 1, p. 161 ss.; L.

sanzionatorio unitario degli infortuni sul lavoro, tanto in caso di morte che di lesioni personali commesse con aggravante prevenzionistica – si è approdati alla sua definitiva versione “tripartita” (introdotta dall’art. 300 del d.lgs. n. 81/2008, nell’ambito del processo di codificazione del *corpus* prevenzionistico) – basata su una scalarità sanzionatoria decrescente in ragione della gravità del fatto di connessione<sup>3</sup>, che trova il proprio apice nell’omicidio colposo “qualificato” da specifici profili di violazione del d.lgs. n. 81/2008<sup>4</sup>.

Secondo analogo processo, si è giunti alla disciplina della “parte ambiente” del d.lgs. n. 231/2001 in due fasi complementari: la prima avviata con il d.lgs. n. 121/2011 ha inserito il nuovo art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001, recante un primigenio blocco di fattispecie incriminatrici previste dal d.lgs. n. 152/2006, di natura prevalentemente contravvenzionale; la seconda, di espansione della piattaforma dei *predicate crime* ambientali, attuata con la l. n. 68/2015 che, contestualmente all’introduzione di un Titolo VI-*bis* del Codice penale dedicato ai delitti contro l’ambiente, integrava il “catalogo” con alcune delle più afflittive fattispecie delittuose di nuovo conio (nel gergo, comunemente richiamate come “ecoreati”)<sup>5</sup>.

In tal modo si è addivenuti alla costruzione di un paradigma punitivo “ambiente e sicurezza” destinato agli enti collettivi, volto a intercettare fattori di rischio – e le relative manifestazioni fenomeniche – assai ricorrenti soprattutto negli ambiti aziendali produttivi<sup>6</sup>, seppur all’interno di un’area di rischio consentito riconosciuta dall’ordinamento<sup>7</sup>, e suscettibili di impattare tanto sull’ambiente “interno” che su quello “esterno” all’impresa.

---

VITALI, C. BURDESE, *La legge 3 agosto 2007, n. 123: prime riflessioni in tema di responsabilità degli enti*, *ivi*, 2007, n. 4, p. 125 ss.; G. ZANALDA, *La responsabilità degli enti per gli infortuni sul lavoro prevista dalla legge 3 agosto 2007, n. 123, ivi*, 2007, n. 4, p. 97 ss.

<sup>3</sup> Sulla portata innovativa del d.lgs. n. 81/2008 in tema di responsabilità “da reato” degli enti, si rinvia a E. AMATI, *La responsabilità degli enti alla luce del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, in “Critica del diritto”, 2007, p. 150 ss.; V. MASIA, *Infortuni sul lavoro e responsabilità d’impresa: colpa di organizzazione e organizzazione della colpa, anche alla luce del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, in “La responsabilità amministrativa delle società e degli enti”, 2008, n. 3, p. 107 ss.; T. VITARELLI, *Infortuni sul lavoro e responsabilità degli enti: un difficile equilibrio normativo*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 2009, n. 2, p. 695 ss.

<sup>4</sup> Per una sintesi delle modifiche normative in materia e delle connesse problematiche interpretative, cfr. G. AMARELLI, *La responsabilità degli enti e la problematica compatibilità con i reati colposi*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet Giuridica, 2015, p. 263 ss.; ID., *La responsabilità penale degli enti per gli infortuni sul lavoro*, in A. DE VITA, M. ESPOSITO (a cura di), *La sicurezza sui luoghi di lavoro. Profili della responsabilità datoriale*, Napoli, ESI, 2010, pp. 101-136.

<sup>5</sup> Per un’ampia e aggiornata analisi della “parte ambiente” del d.lgs. n. 231/2001, *de iure condito* e *de iure condendo*, sia ammesso il rinvio a M. CHILOSI, M. RICCARDI, *Il diritto penale ambientale degli enti: tra repressione, organizzazione e riparazione, il presente e il futuro dell’articolo 25-undecies d.lgs. 231/2001*, in “Sistema penale”, 2021, n. 2-3, p. 11 ss.

<sup>6</sup> Per un’analisi dei rapporti tra il diritto penale e lo svolgimento delle attività produttive, con specifico riferimento al settore delle esposizioni professionali, C. PIERGALLINI, *Colpa e attività produttive: un laboratorio di diritto “vedevole”*, in “Criminalia”, 2014, p. 390 ss. Si veda anche D. PULITANÒ, *Colpa ed evoluzione del sapere scientifico*, in “Diritto penale e processo”, 2008, n. 5, p. 647 ss.

<sup>7</sup> Il tema del rischio consentito nell’attività di impresa, con specifico riferimento alla materia ambientale, è stato recentemente affrontato da S. ZIRULIA, *Il ruolo delle Best Available Techniques (BAT)*

Per la parte relativa alla sicurezza sul lavoro, ove l'attuazione della delega di cui alla l. n. 300/2000 è risultata tardiva<sup>8</sup>, l'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001 è attualmente strutturato su di un'articolazione piramidale, in termini di offesa all'oggettività giuridica tutelata, che attribuisce rilievo, in funzione di un potenziale rimprovero organizzativo all'ente, a un infortunio sul lavoro (ossia un evento traumatico avvenuto per «causa violenta<sup>9</sup> in occasione di lavoro<sup>10</sup>, da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni», ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.P.R. n. 1124/1965), a una malattia professionale (art. 3 del d.P.R. n. 112/1965<sup>11</sup>) e, più in generale, a un evento lesivo dei beni vita o integrità fisica, che risponda agli specifici connotati dell'illecito amministrativo delineato dal legislatore delegato.

In ordine crescente di gravità, l'ente è chiamato a rispondere per il delitto di lesioni personali colpose, con riferimento alle fattispecie doppiamente caratterizzate, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, dell'art. 590, comma 3 c.p.: da un lato, rientrano nel perimetro "231" soltanto le lesioni grave o gravissime, tipizzate nella corrispondente ipotesi dolosa dell'art. 583 c.p. (con esclusione

---

*e dei valori limite nella definizione del rischio consentito per i reati ambientali*, in "Lexambiente – Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente", 2019, n. 4, p. 1 ss.

<sup>8</sup> L'art. 11, comma 1, lett. c, della l. n. 300/2000 imponeva di «prevedere la responsabilità in relazione alla commissione dei reati previsti dagli articoli 589 e 590 del codice penale che siano stati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative alla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro».

<sup>9</sup> La giurisprudenza ha specificato che l'azione violenta idonea a determinare una patologia riconducibile all'infortunio deve operare come causa esterna, che agisce con rapidità e intensità, in un brevissimo arco temporale, o comunque in una minima misura temporale (Cass. civ., sez. lav., 3 settembre 2021, n. 23894, "Diritto & giustizia", 6 settembre 2021). La «causa violenta» può riscontrarsi anche in relazione allo sforzo messo in atto nel compiere un normale atto lavorativo, purché lo sforzo stesso, ancorché non eccezionale e abnorme, si riveli diretto a vincere una resistenza peculiare del lavoro medesimo e del relativo ambiente, dovendosi avere riguardo alle caratteristiche dell'attività lavorativa svolta e alla loro eventuale connessione con le conseguenze dannose dell'infortunio (Cass. civ., sez. VI, 13 marzo 2017, n. 6451, *in*, 14 marzo 2017).

<sup>10</sup> Rientrano nel concetto di «occasione di lavoro» tutti i fatti, anche straordinari e imprevedibili, inerenti all'ambiente, alle macchine, alle persone e al comportamento colposo dello stesso lavoratore, purché attinenti alle condizioni di svolgimento della prestazione, ivi compresi gli spostamenti spaziali funzionali allo svolgimento della prestazione, con l'unico limite del rischio elettivo, inteso come tutto ciò che sia estraneo e non riguardante l'attività lavorativa e dovuto a una scelta arbitraria del lavoratore (Cass. civ., sez. lav., 20 luglio 2017, n. 17917, in "Giustizia civile massimario", 2017). Essa ricorre anche nell'ipotesi di avveramento di un rischio improprio (caso di incidente occorso durante la deambulazione all'interno del luogo di lavoro), cioè non intrinsecamente connesso allo svolgimento delle mansioni tipiche del lavoro svolto dal dipendente, ma insito in un'attività prodromica e strumentale allo svolgimento delle suddette mansioni e, comunque, ricollegabile al soddisfacimento di esigenze lavorative, a nulla rilevando l'eventuale carattere meramente occasionale di detto rischio, atteso che è estraneo alla nozione legislativa di occasione di lavoro il carattere di normalità o tipicità del rischio protetto (Cass. civ., sez. VI, 17 giugno 2021, n. 17336, in "Foro italiano", 2021, n. 10, I, c. 3195).

<sup>11</sup> La malattia professionale, secondo la giurisprudenza, è una patologia la cui causa agisce lentamente e progressivamente sull'organismo (causa diluita e non causa violenta e concentrata nel tempo); detta causa deve essere altresì diretta ed efficiente, cioè in grado di produrre l'infermità in modo esclusivo o prevalente, essendo ammesso il concorso di cause extraprofessionali, purché queste non interrompano il nesso causale in quanto capaci di produrre da sole l'infermità (così, Trib. Milano, sez. lav., 28 gennaio 2020, n. 191, in *www.dejure.it*).

dell'ipotesi-base di lesioni lievi, come risultante dall'intervento riforma "Cartabia"<sup>12</sup>); dall'altro, dal punto di vista modale, l'evento lesivo deve essere causalmente connesso – risultando così il fatto aggravato – dalla «violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro».

Rinviando ai paragrafi seguenti per la trattazione dei profili relativi all'aggravante "prevenzionistica", si osserva come l'odierno campo di applicazione dell'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001, in ragione di sopravvenute modifiche normative, risulti più ristretto rispetto a quello originariamente contemplato, con riferimento alla fattispecie delle lesioni gravissime.

In particolare, stante la connessione definitoria tra l'art. 590 c.p. e l'art. 583 c.p., se in principio il perimetro delle lesioni gravissime (anche colpose) contemplava pure «la deformazione, ovvero lo sfregio permanente del viso» di cui all'art. 583, comma 2, n. 4 c.p.<sup>13</sup>, tale ipotesi – in forza dell'intervento del c.d. Codice rosso (art. 12, comma 1, della l. n. 69/2019<sup>14</sup>) – è stata contestualmente abrogata e trasformata nell'autonoma fattispecie di reato, con cornice edittale maggiormente afflittiva, di «Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso» (art. 583-*quinquies* c.p.).

Ne è disceso, per quanto di rilevanza ai fini del d.lgs.n. 231/2001, che la novella legislativa, pur nel lodevole intento di scongiurare l'eventualità di un

<sup>12</sup> L'art. 2, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. n. 150/2022, in attuazione dell'art. 1, comma 15, della l. n. 134/2021, nell'ambito delle modifiche in tema di procedibilità dei reati, ha proceduto a una generale revisione del regime di procedibilità del delitto di lesioni personali (art. 582 c.p.), intervenendo sulla precedente differenziazione tra le ipotesi non aggravate di lesioni lievi e lievissime. Il legislatore della riforma ha operato l'unificazione delle due ipotesi in punto di procedibilità, disponendo che, di regola, le lesioni personali (con malattia non superiore a quaranta giorni) siano procedibili «a querela della persona offesa» (comma 1), mentre il reato diviene procedibile d'ufficio soltanto ove ricorrano le circostanze aggravanti previste degli artt. 61, comma 1, n. 11-*octies* (fatto commesso in danno di personale sanitario e socio-assistenziale), 583 (lesioni gravi e gravissime) e 585 c.p. (ad eccezione di quelle indicate nell'art. 577, comma 1, n. 1 e comma 2 c.p.), nonché ove la malattia abbia una durata superiore a venti giorni ma il fatto sia stato commesso contro persona incapace, per età o per infermità.

<sup>13</sup> Per costante giurisprudenza integra lo sfregio permanente qualsiasi nocumento che, senza determinare la più grave conseguenza della deformazione, importi un turbamento irreversibile dell'armonia e dell'euritmia delle linee del viso, con effetto sgradevole o d'ilarità, anche se non di ripugnanza, secondo un osservatore comune, di gusto normale e di media sensibilità (da ultimo, Cass. pen., sez. V, 19 aprile 2023, n. 18894, in "Guida al diritto", 2023, n. 37). Per una prima applicazione del nuovo art. 583-*quinquies* c.p. in sede di merito, si veda la pronuncia di GUP Trib. Parma, 7 dicembre 2021, n. 786, Giud. Agostini, commentata da R. GIRANI, *Lo sfregio permanente al viso dopo il c.d. Codice rosso: una prima applicazione dell'art. 583-quinquies c.p.*, in "Penale diritto e procedura", 2022, n. 3, p. 497 ss.

<sup>14</sup> L. 19 luglio 2019, n. 69, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere», pubblicata in G.U. 25 luglio 2019, n. 173 e in vigore dal 9 agosto 2019. Per un commento al provvedimento normativo, cfr. L. ALGERI, *Il c.d. Codice rosso: tempi rapidi per la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in "Diritto penale e processo", 2019, n. 10, p. 1363 ss. Specificamente, sulla fattispecie di nuovo conio, cfr. V. CASALNUOVO, S. COLELLA, *Il nuovo reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso introdotto dal codice rosso*, in "Rivista penale", 2019, n. 11, p. 983 ss.; A. MANNA, *La deformazione o lo sfregio permanente al viso tra codice penale, codice rosso e principio di proporzionalità*, in "Archivio penale", 2020, n. 3; T. PADOVANI, *Lo sfregio, da aggravante a delitto*, in A. CADOPPI, P. VENEZIANI, P. ALDROVANDI, S. PUTINATI (a cura di), *Legalità e diritto penale dell'economia. Studi in onore di Alessio Lanzì*, Roma, Dike Giuridica, 2020, p. 246 ss.

bilanciamento in caso di concorso eterogeneo tra circostanze, ha indirettamente comportato una restrizione del campo di applicazione dell'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001, dal momento che i fatti oggi puniti, a titolo doloso, dall'art. 583-*quinqüies* c.p., non costituendo più ipotesi di lesioni personali aggravate (gravissime), non devono ritenersi richiamati dall'art. 590 c.p. e, pertanto, non assumono più rilievo ove realizzati con colpa<sup>15</sup>.

Il secondo e il terzo livello della piramide sanzionatoria dell'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001 sono rappresentati dai delitti di omicidio colposo (art. 589 c.p.), prevenzionisticamente aggravati, l'uno qualificato dalla speciale violazione degli obblighi in tema di valutazione dei rischi e di elaborazione del relativo documento nelle imprese a "maggiore rischio" (art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008<sup>16</sup>) e punito addirittura con sanzione pecuniaria massima (mille quote) e in misura fissa, l'altro caratterizzato dalla residua violazione di tutte le "altre" norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Per la parte relativa alla tutela dell'ambiente, il d.lgs. n. 231/2001 risente – ancor prima che di una dilatazione temporale del processo di introduzione dei reati ambientali all'interno del "catalogo" – di un'attuazione ritardata (di ben dieci anni), nonché parziale della delega legislativa.

Sotto il primo profilo, il differimento dell'intervento del legislatore delegato si ravvisa attraverso la semplice lettura della legge delega, la quale, con disposizione non recepita, già prevedeva l'inserimento di alcuni reati ambientali quali *predicate crime* della responsabilità dell'ente, mediante al ricorso a un criterio misto, edittale e nominativo<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Sposa questa tesi anche la relazione dell'Ufficio del Massimario della Cassazione, *Legge 19 luglio 2019, n. 69, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, Rel. 62/19, 27 ottobre 2019, p. 21, che precisa come «stante l'avvenuta creazione dell'autonoma figura di reato [...] la previsione dell'aggravante di cui all'art. 583, comma 2, n. 4, cod. pen. [...] finisce con l'essere non più configurabile neanche con riguardo al meno grave delitto di lesioni colpose». In dottrina, A. MANNA, *La deformazione*, cit., p. 6; T. PADOVANI, *L'assenza di coerenza mette a rischio la tenuta del sistema*, in "Guida al diritto", 2019, n. 37, p. 55.

<sup>16</sup> Il profilo cautelare rilevante della contestazione ai sensi dell'art. 25-*septies*, comma 1, del d.lgs. n. 231/2001 è individuabile attraverso una complicata serie di rinvii a catena tra le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008, all'insegna di un vero e proprio rompicapo normativo. In particolare, l'art. 55 d.lgs. 81/2008 – che reca le sanzioni per datore di lavoro e dirigente per le violazioni degli obblighi definiti dal Titolo I – al comma 2 punisce, attraverso il richiamo del comma 1, lett. *a*, la violazione degli obblighi di valutazione dei rischi e di elaborazione del DVR (sanciti all'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008), con specifico riferimento a talune tipologie di «aziende» e di «attività» ritenute ad alto rischio. Si tratta, nel dettaglio, di: *a*) aziende in cui è obbligatoria l'istituzione di un servizio di prevenzione e protezione interno (art. 31, comma 6, del d.lgs. n. 81/2008); *b*) aziende in cui si svolgono attività che espongono i lavoratori a rischi biologici dei gruppi 3 e 4 (come definiti dall'art. 268, comma 1, lett. *c* e *d*, del d.lgs. n. 81/2008), da atmosfere esplosive (Titolo XI), da agenti cancerogeni mutageni (Titolo IX, Capo II) e da attività di manutenzione, rimozione smaltimento e bonifica di amianto (Titolo IX, Capo III); *c*) attività di cantieri temporanei o mobili (Titolo IV) caratterizzate dalla compresenza di più imprese e la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini-giorno.

<sup>17</sup> L'art. 11, comma 1, lett. *d*, della l. n. 300/2000 indicava i «reati in materia di tutela dell'ambiente e del territorio, che siano punibili con pena detentiva non inferiore nel massimo ad un anno anche se alternativa alla pena pecuniaria, previsti dalla legge 31 dicembre 1962, n. 1860,

Quanto al secondo aspetto, il carattere (comunque) frammentario dell'implementazione legislativa dei reati ambientali nel d.lgs. n. 231/2001 si apprezza alla luce di un'analisi di sintesi del processo bifasico in cui il legislatore ha posto mano all'art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001.

L'*iter* della "231 ambientale", in particolare, si è sviluppato, dapprima, con il citato d.lgs. n. 121/2011, attuativo della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente<sup>18</sup>, recante una prima *tranche* di reati ambientali presupposto individuati all'interno del Codice penale – le contravvenzioni di uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette (art. 727-*bis* c.p.) e di distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto (art. 733-*bis* c.p.) – del "Testo unico ambientale" – alcuni reati di taglio prevalentemente (ma non esclusivamente) contravvenzionale in materia di scarichi (art. 137 del d.lgs. n. 152/2006), di rifiuti (artt. 256, 257, 258, 259, 260 e 260-*bis* del d.lgs. n. 152/2006) e di emissioni in atmosfera (art. 279 del d.lgs. n. 152/2006) – nonché di alcune leggi speciali in materia di specie protette (l. n. 150/1992), di tutela dell'ozono (l. n. 549/1993) e di inquinamento provocato dalle navi (d.lgs. n. 202/2007)<sup>19</sup>.

Il secondo (e, ad oggi, ultimo) "pacchetto" di reati ambientali integrato nel "catalogo 231" è stato confezionato nell'ambito dell'epocale riforma del diritto penale dell'ambiente realizzata con la l. n. 68/2015<sup>20</sup>, ricomprendendovi alcune selezionate fattispecie di "ecodelitti" – inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.), disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.) e le corrispettive ipotesi colpose (art. 452-*quinquies*, comma 1 c.p.), queste ultime anche di pericolo (art. 452-*quinquies*, comma

---

dalla legge 14 luglio 1965, n. 963, dalla legge 31 dicembre 1982, n. 979, dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47 e successive modificazioni, dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, dal decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 95, dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modificazioni, dal decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, dal decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, dal decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372, e dal testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, approvato con decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490».

<sup>18</sup> L'art. 6 della direttiva 2008/99/CE, rubricato «Responsabilità delle persone giuridiche», imponeva agli Stati membri di provvedere affinché «le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli articoli 3 e 4 quando siano stati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica». In dottrina, sugli obblighi di criminalizzazione alla luce del diritto eurounitario, B. ROMANO (a cura di), *I reati ambientali alla luce del Diritto dell'Unione Europea*, Milano, Cedam, 2013; ID., *L'ambiente e la legge penale: obblighi comunitari e prospettive di riforma*, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", 2009, n. 3, p. 717 ss.

<sup>19</sup> Per una prima disamina delle novità introdotte dal d.lgs. n. 121/2011, cfr. M. SCOLETTA, *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli Enti per reati ambientali (note a margine del D.Lgs. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in "Rivista giuridica dell'ambiente", 2012, n. 1, p. 17 ss.

<sup>20</sup> Particolarmente negativo il giudizio formulato, all'indomani della novella legislativa, da T. PADOVANI, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente*, in "Guida al diritto", 2015, n. 32, p. 10, secondo cui la disciplina «reca bensì il titolo di legge, ma solamente come nudo orpello di un contenuto sconclusionato, oscuro e, in taluni tratti, decisamente orripilante».

2 c.p.)<sup>21</sup>, nonché traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-*sexies* c.p.) – e i delitti associativi aggravati ai sensi dell'art. 452-*octies* c.p.

L'attuale *corpus* ambientale stratificato nell'art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001, pertanto, risulta modulato secondo una ipotetica "scala penale", così costruita: all'apice, le più gravi fattispecie di evento e di danno contenute nel Codice penale (siano esse delittuose o contravvenzionali); a un livello intermedio, quale *trait d'union* tra i due livelli, il reato (di pericolo) di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (oggi transitato, tra i delitti contro l'ambiente, nell'art. 452-*quaterdecies* c.p.), quale ipotesi di assai frequente contestazione e di marcata offensività, anche in relazione alla sua attrazione nell'orbita del doppio binario riservato ai reati di criminalità organizzata<sup>22</sup>; alla base, le contravvenzioni di pericolo astratto<sup>23</sup>, poste a presidio della disciplina regolatoria del d.lgs. n. 152/2006 e costituenti tipica espressione del fenomeno di "amministrativazione" del diritto penale (inteso quale apprestamento di una sanzione penale per la violazione di disposizioni e precetti o prescrizioni amministrative di particolare

---

<sup>21</sup> Sulla natura, autonoma o circostanziale, della fattispecie di pericolo prevista dall'art. 452-*quinquies*, comma 2 c.p., cfr. GUP Trib. Teramo, ord. 10 aprile 2019, in "Rivista penale", 2019, n. 7-8, p. 719, con nota critica di E. NAPOLETANO, *Il pericolo di inquinamento ambientale colposo: fattispecie autonoma di reato o circostanza del reato?*.

<sup>22</sup> In questo senso, ad esempio, si legge l'attribuzione "funzionale", ai sensi dell'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p., delle indagini relative al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 260 del d.lgs. n. 152/2006 (ora art. 452-*quaterdecies* c.p.) agli uffici delle Procure distrettuali (Direzioni distrettuali antimafia), così come, allo stesso modo, della competenza per tale fase al giudice per le indagini preliminari "distrettuale" (art. 327, comma 1-*bis* c.p.p.). Allo stesso modo, proprio attraverso il richiamo dell'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p., il d.lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice antimafia) attribuisce espresso rilievo a tale delitto all'interno delle disposizioni concernenti sia gli «Effetti delle misure di prevenzione» (art. 67), sia, per loro tramite, di quelle concernenti la «documentazione antimafia» (artt. 82 ss.). Sotto il primo profilo, in particolare, l'art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159/2011 prevede che una condanna intervenuta per detto reato, «con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello» importi le gravose conseguenze che costituiscono naturale effetto dell'applicazione di una misura di prevenzione di competenza dell'autorità giudiziaria (tra le quali il divieto o la «decadenza di diritto» da tutta una serie di titoli abilitativi nominati dall'art. 67, comma 1, del d.lgs. n. 159/2011 e, quale ipotesi di chiusura, dalle «altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati». Sotto il secondo profilo, si rammenta che l'art. 83, comma 1, del d.lgs. n. 159/2001 dispone, da un lato, che le pubbliche amministrazioni competenti anche in materia ambientale «prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67» debbano acquisire la documentazione antimafia prevista dagli artt. 84 ss. del d.lgs. n. 159/2011 e, dall'altro, che allo stesso modo debbano procedere i vari soggetti pubblici (pubbliche amministrazioni, enti pubblici, enti e aziende vigilate dallo Stato o da altro ente pubblico, nonché i concessionari di servizi pubblici) «prima di stipulare, approvare e autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici» che si pongano "sopra soglia". Quanto ai contenuti della documentazione antimafia e, in particolare, dell'informazione antimafia, essa attesta al contempo la sussistenza di eventuali cause di decadenza, sospensione o divieto dell'art. 67 del d.lgs. n. 159/2011, nonché eventuali «tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese», che sono dedotti tra l'altro (art. 84, comma 4, del d.lgs. n. 159/2011) dall'adozione di misure cautelari ovvero da provvedimenti che dispongono il giudizio ovvero di condanna per i reati dell'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p.

<sup>23</sup> Per un'ampia analisi monografica sulla tecnica di tipizzazione e sull'offensività dei reati ambientali, cfr. C. BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, ETS, 2008.

rilevanza<sup>24</sup>), nonché le peculiari fattispecie criminose di legislazione speciale espressamente richiamate.

Il quadro così descritto – pur se all'apparenza ben assortito, al limite della sovrabbondanza – sconta tuttavia un *deficit* di fondo, che, fin dagli albori del d.lgs. n. 121/2011 e con giudizio che risulta oggi sostanzialmente confermato anche all'esito dell'integrazione portata dalla l. n. 68/2015, ha fatto parlare di alcuni “grandi assenti” tra i reati ambientali presupposto<sup>25</sup>, quali fattispecie connesse a violazioni altamente “sensibili” dal punto di vista ambientale, talora di disvalore e offensività maggiore rispetto a quelle già incluse e, in quanto tali, contemplate dalla direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, che sul punto resta a tutt'oggi inattuata.

Le lacune più evidenti si ravvisano, ad esempio, in relazione ai reati in materia di autorizzazione integrata ambientale (art. 29-*quattordices* del d.lgs. n. 152/2006) – del tutto pretermessi dal catalogo dell'art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001 – nonché rispetto ai reati in tema di inquinamento idrico (art. 137 del d.lgs. n. 152/2006), alle contravvenzioni di abbandono di rifiuti e di deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006) e in materia di emissioni in atmosfera (art. 279 del d.lgs. n. 152/2006), per cui si rilevano alcune colpevoli dimenticanze.

Ancora, con riferimento al livello più alto della tutela sanzionatoria della “231 ambientale”, il legislatore, pur avendo individuato quale piattaforma minima della responsabilità dell'ente le fattispecie “bandiera” della riforma sugli “ecodelitti”, non ha inserito tra i reati presupposto altri delitti che risultano parimenti meritevoli di una avanzata politica di tutela sanzionatoria anche nei confronti dei soggetti collettivi.

In tal senso, si annoverano il delitto di morte o lesioni come conseguenza di inquinamento ambientale (art. 452-*ter* c.p.) – con la propria caratterizzazione plurioffensiva, a cavallo tra i beni ambiente e vita/integrità fisica – l'impedimento del controllo (art. 452-*septies* c.p.) – tipico esempio reato “di ostacolo” suscettibile di concretizzarsi nell'ambito di imprese soggette alla vigilanza in materia di ambiente (ma anche di sicurezza sul lavoro) – e l'ipotesi delittuosa di omessa bonifica-ripristino (art. 452-*terdecies* c.p.) – per sua pratica rilevanza nel contesto operativo di imprese che operano in settori sensibili dal punto di vista ambientale<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Cass. pen., sez. III, 22 novembre 2017, n. 18891, in “Ambiente & sviluppo”, 2018, n. 6, p. 414 ss.

<sup>25</sup> E. AMATI, “I grandi assenti”: i reati esclusi dal catalogo e possibili conseguenze, in M. CHILOSI (a cura di), *231 e ambiente*, Bologna, Filodiritto, 2013, p. 89 ss.; A. SCARCELLA, M. CHILOSI, *Articolo 25-undecies*, in M. LEVIS, A. PERINI (diretto da), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Bologna, Zanichelli, 2021, p. 869 ss. Sul tema, cfr. anche G. AMARELLI, *I nuovi reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi: una grande aspettativa parzialmente delusa*, in “Cassazione penale”, 2016, n. 1, pp. 405-424.

<sup>26</sup> Per analoghe considerazioni, G. AMARELLI, *Il catalogo dei reati presupposto del d.lgs. n. 231/2001 quindici anni dopo. Tracce di una razionalità inesistente*, in *www.lalegislazionepenale.eu*, 23 maggio 2016, p. 25 ss.

Quanto al comparto della legislazione speciale, si ravvisa l'assenza, ad esempio, dei reati in materia di discariche (art. 16 del d.lgs. n. 36/2003, come modificato dal d.lgs. n. 121/2020, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti»), dei reati in tema di attività di incenerimento o di coincenerimento di rifiuti (di cui al previgente art. 19 del d.lgs. n. 133/2005, ora confluiti, in virtù del d.lgs. n. 46/2014, nell'art. 261-*bis* del d.lgs. n. 152/2006) e delle fattispecie di rilievo penale previste nella disciplina "Seveso" relativa agli impianti a rischio di incidente rilevante (art. 28 del d.lgs. n. 105/2015); o, ancora, della violazione delle condizioni per il trattamento dei veicoli fuori uso (art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 209/2003, come modificato dal d.lgs. n. 119/2020, recante «Attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso») e delle violazioni degli obblighi di decontaminazione e di smaltimento di apparecchiature contenenti PCB e dei divieti di utilizzo dettati in materia (art. 10 del d.lgs. n. 209/1999).

## *2. Profili di intersezione tra tutela dell'ambiente e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nel d.lgs. n. 231/2001*

Poste le necessarie coordinate di riferimento in tema della "sicurezza e ambiente" nell'ambito del d.lgs. n. 231/2001 e preso atto della tendenziale segregazione delle due materie nella prospettiva del "diritto penale degli enti", una più attenta analisi dei reati inclusi nel "catalogo" – quali fatti di connessione tra la responsabilità individuale della persona fisica e quella metaindividuale dell'ente – mette in luce alcuni interessanti profili di interferenza, sia in positivo che in negativo – che, ricorrendo a terminologia di stampo processualistico, potrebbero definirsi come "conflitti" di competenza – tra l'universo della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (l'ambiente "interno") e dell'ambiente (da intendersi quale ambiente "esterno").

Muovendo dagli aspetti di mancata convergenza, nel contesto della disciplina italiana sulla *corporate criminal liability*, tra i due ambiti normativi oggetto di indagine, si osservano alcuni importanti vuoti di tutela, ad oggi non colmati dal legislatore.

I) Un primo rilievo riguarda la mancata inclusione nell'art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001, tra i reati presupposto della responsabilità dell'ente, del delitto di morte o lesioni come conseguenza di inquinamento ambientale (art. 452-*ter* c.p.), il quale, secondo la tecnica dei delitti aggravati dall'evento (che trova il proprio schema ancipite nell'art. 586 c.p.), punisce la produzione, «quale conseguenza non voluta dal reo» derivante «da uno dei fatti di cui all'articolo 452-*bis*», dell'evento rappresentato da una lesione personale lieve, grave o gravissima o della morte (comma 1) ovvero da lesioni o morti plurime (comma 2).

L'omesso inserimento di tale autonoma<sup>27</sup> fattispecie incriminatrice all'interno del "catalogo" dei reati ambientali – rilievo che ha indotto addirittura taluno a ritenere che essa costituisca una mera circostanza aggravante<sup>28</sup> – pone una lacuna abbastanza vistosa nel sistema di tutela ambientale multi-livello introdotto dalla l. n. 68/2015, trattandosi di delitto che, nella visione del legislatore – quale "intermedio" atto a fungere da raccordo tra i reati di inquinamento ambientali e di disastro ambientale<sup>29</sup> – appare proprio preordinato a colpire fatti di inquinamento ambientale che proiettano le proprie conseguenze "verso l'esterno", cioè sui beni vita e integrità fisica delle persone e, dunque, sul profilo dell'incolumità individuale.

A tal proposito, peraltro, occorre evidenziare che, quand'anche il reato in esame fosse integrato tra i reati presupposto previsti dall'art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001, ne andrebbero comunque rispettati i limiti "strutturali": da un lato, la fattispecie è costruita unicamente attorno al fatto-base di un inquinamento ambientale doloso (non colposo); dall'altro, l'evento non voluto, oltre a porsi in rapporto di causalità materiale con il fatto doloso base<sup>30</sup>, deve essere abbracciato dal necessario coefficiente di colpevolezza, nel senso che, non essendo accettabile un addebito a titolo di responsabilità oggettiva, rispetto a esso deve ricorrere (almeno) la colpa in concreto dell'agente, in termini di prevedibilità ed evitabilità dell'evento lesivo<sup>31</sup>.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, l'attribuzione dell'evento non voluto di lesioni o morte passa per una necessaria verifica circa la finalità della regola cautelare violata, integrante il profilo di "abusività" del fatto di inquinamento ambientale, la quale, ancorché non strettamente pertinente al settore ambientale, che deve risultare orientata a prevenire la verifica (anche) di un'offesa all'integrità fisica degli individui.

Quanto al primo aspetto, invece, si segnala la mancata previsione, all'interno del Titolo VI-*bis* del Codice penale, di un'analogo fattispecie aggravata dall'evento riferita a uno dei fatti-base colposi – di inquinamento o di disastro ambientale – puniti dal successivo art. 452-*quinquies* c.p., i quali, fermi restando i confini talora

<sup>27</sup> Così, secondo l'orientamento prevalente in dottrina, G. AMARELLI, *I nuovi reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi: una grande aspettativa parzialmente delusa*, in "Cassazione penale", 2016, n. 1, p. 419 ss.; A. MANNA, *La legge sui c.d. eco-reati: riflessioni critiche di carattere introduttivo*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA (diretto da), *Trattato di diritto penale. Parte generale e speciale. Riforme 2008-2015*, Assago, Utet Giuridica, 2015, 983; E. NAPOLETANO, *Manuale di diritto penale ambientale*, Bologna, Zanichelli, 2021, p. 121 ss.

<sup>28</sup> P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 92.

<sup>29</sup> Per un'ampia disamina della fattispecie, anche in relazione ai rapporti intercorrenti con i delitti degli artt. 452-*bis* e 452-*ter* c.p., si rinvia a F. BARRESI, *Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale*, in L. CORNACCHIA, N. PISANI (diretto da), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, Zanichelli, 2018, p. 143 ss.

<sup>30</sup> Per un approfondimento dei profili della causalità, cfr. S. ZIRULIA, *I riflessi del danno ambientale sulla salute umana. Criticità e prospettive della prova epidemiologica*, in "Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale", 2018, n. 1, p. 212 ss.

<sup>31</sup> M.L. MATTHEUDAKIS, *Opzioni legislative in tema di colpevolezza nei nuovi reati ambientali*, in "Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale", 2018, n. 1, p. 233 ss.

fleibili tra un rimprovero a titolo di dolo eventuale o di colpa cosciente, più facilmente sono destinati a trovare contestazione soprattutto in contesti imprenditoriali leciti di base.

Nondimeno, il delitto di disastro ambientale (per l'appunto punito a titolo sia doloso che colposo ed in entrambe le sue forme costituente presupposto della responsabilità dell'ente) in effetti già prende in considerazione, *inter alia*, casistiche di «offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo» (art. 452-*quater*, comma 2, n. 3 c.p.), le quali chiamano in causa condotte che parimenti mettono in pericolo o – come per l'ipotesi dell'art. 452-*ter* c.p. – ledono l'integrità fisica delle persone, seppur sotto il diverso versante dell'incolumità pubblica (cioè con riferimento a un numero non determinabile *a priori* di soggetti passivi), ponendo il tema di tracciare un *actio finium regundorum* tra i due delitti<sup>32</sup>.

Il) Senz'altro degna di nota è l'esclusione dal “catalogo” dei reati presupposto i delitti contro la pubblica incolumità previsti dal Titolo VI del Codice penale<sup>33</sup>, di cui pure era prevista l'introduzione nel corpo normativo sulla responsabilità degli enti da parte della legge delega (art. 11, comma 1, lett. *b*, della l. n. 300/2000), e che, in effetti, ben si conformerebbe rispetto a una forma di rimprovero nei confronti dell'ente per “colpa di organizzazione”, riferita alla conduzione di una politica d'impresa inosservante delle cautele generiche e specifiche finalizzate alla prevenzione di eventi tendenzialmente “diffusivi” e atti a ledere o porre in pericolo oggettività giuridiche sovraindividuali<sup>34</sup>.

In tal senso, si pensi, primo fra tutti – anche per le strettissime connessioni che rivela, in termini di riparto di competenza, con il più recente delitto di disastro ambientale<sup>35</sup> invece compreso nel *numerus clausus* dei reati presupposto – al disastro “innominato” (art. 434, comma 1 e 2 c.p.), che ha trovato corrente contestazione nelle principali vicende giudiziarie dell'ultimo trentennio, in relazione a casistiche di chiara matrice industriale, in cui erano contestate forme di gestione delle

---

<sup>32</sup> In proposito, P. SEVERINO, *Il nuovo diritto penale ambientale. Problemi di teoria del reato e profili sanzionatori*, in “Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale”, 2018, n. 1, p. 193.

<sup>33</sup> Per un'analisi dei delitti contro la pubblica incolumità e delle caratteristiche di diffusività del pericolo, A. BELL, *Pericolo e incolumità pubblica*, Rimini, Maggioli, 2015; A. GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo. Profili sistematici e politico-criminali dei delitti contro l'incolumità pubblica*, Torino, Giappichelli, 2005.

<sup>34</sup> Come efficacemente osservato da A. ALESSANDRI, *Diritto penale e attività economiche*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 131, nei delitti contro l'incolumità pubblica, «il “calibro” della tutela e le tecniche di incriminazione si rapportano teleologicamente alla sicurezza di molte e indistinte persone». Per una disamina dei rapporti tra “rischio” e “pericolo” nei delitti contro la pubblica incolumità, A. GARGANI, *Il rischio nella dinamica dei reati contro l'incolumità pubblica e nei reati di pericolo astratto*, in G. DE FRANCESCO, G. MORGANTE (a cura di), *Il diritto penale di fronte alle sfide della «società del rischio». Un difficile rapporto tra nuove esigenze di tutela e classici equilibri di sistema*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 7 ss.

<sup>35</sup> Sul punto sia concesso il rinvio a M. RICCARDI, *I “disastri ambientali”: la Cassazione al crocevia tra clausola di salvaguardia, fenomeno successorio e concorso apparente di norme*, in “Diritto penale contemporaneo”, 2018, n. 10, p. 319 ss.

tematiche “ambiente e sicurezza”<sup>36</sup> informate a obiettivi di risparmio di spesa e/o minimizzazione dei costi associati a presidi preventivi, soprattutto in relazione alla verifica di patologie amianto-correlate<sup>37</sup>.

Si tratta – com’è noto – di una fattispecie incriminatrice altamente controversa, “di chiusura” delle varie ipotesi di disastro nominate previste nel Titolo VI, Capo I del Codice penale, che, almeno fino alla novella sugli “ecodelitti”, ha vissuto una lunga stagione di torsione applicativa per mano della giurisprudenza, la quale, in funzione di supplenza, ne ha fatto uso, sia nella forma dolosa (di pericolo e di danno) che nella corrispondente versione colposa (art. 449 c.p.), al fine di punire adeguatamente gravi fenomeni di contaminazione ambientale che sarebbero rimasti privi di specifica sanzione<sup>38</sup>.

Tale esigenza di sussumere gli episodi di grave contaminazione ambientale all’interno del perimetro applicativo della fattispecie innominata ha così fatto segnare un vero e proprio “cambio di passo” della giurisprudenza, che mentre in una prima fase riconduceva alla fattispecie innominata soltanto ipotesi di “macroeventi”<sup>39</sup> di inquinamento, successivamente – a partire dalla c.d. svolta di Porto Marghera<sup>40</sup> – ha affermato la riconducibilità alla stessa anche di

<sup>36</sup> Per un’introduzione agli strumenti penali a presidio della gestione preventiva dei rischi connessi alle attività produttive, cfr. D. PULITANÒ, *Gestione del rischio da esposizioni professionali*, in “Cassazione penale”, 2006, n. 2, p. 788 ss.

<sup>37</sup> In ordine di tempo, tra le vicende giudiziarie di maggior impatto (indicate tra parentesi), si ricordano le pronunce di Cass. pen., sez. IV, 23 maggio 1986, in “Cassazione penale”, 1988, n. 7, p. 1250 ss. (*ICMESA di Seveso*); Cass. pen., sez. IV, 17 maggio 2006, n. 4675, *ivi*, 2009, n. 7-8, p. 2837 ss. (*Petrochimico di Porto Marghera*), con nota di E. DI SALVO, *Esposizione a sostanze nocive, leggi scientifiche e rapporto causale nella pronuncia della cassazione sul caso “Porto Marghera”*; GIP Trib. Avellino, 15 giugno 2013, in [www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org), 15 novembre 2013 (*Isochimica di Avellino*), con nota di S. ZIRULIA, *Sequestro Isochimica: un nuovo caso di disastro ambientale?*; GIP Trib. Savona, 11 marzo 2014, *ivi*, 8 maggio 2014 (*Tirreno Power di Vado Ligure*), con nota di S. ZIRULIA, *Fumi di ciminiere e fumus commissi delicti: sequestrati gli impianti Tirreno Power per disastro “sanitario” e ambientale*; Trib. Rovigo, 31 marzo 2014, *ivi*, 16 ottobre 2014 (*Enel di Porto Tolle*), con nota di A.H. BELL, *Il processo alla centrale termoelettrica di Porto Tolle: gli ex amministratori delegati di Enel condannati per pericolo di disastro sanitario*, e la successiva Cass. pen., sez. I, 19 gennaio 2018, n. 2209, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com), 4 aprile 2018; GUP Trib. Barcellona Pozzo di Gotto, 11 marzo 2013, e Cass. pen., sez. IV, 21 luglio 2014, n. 32170, entrambe in [www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org), 9 dicembre 2014 (*Sacelit di Messina*), con nota di S. ZIRULIA, *L’amianto continua a uccidere, ma il disastro è già prescritto. Un altro caso “tipo Eternit”*; Ass. Chieti, 19 dicembre 2014, e Ass. app. L’Aquila, 17 febbraio 2017, *ivi*, 24 ottobre 2017 (*discarica di Bussi sul Tirino*); Ass. Alessandria, 15 dicembre 2015, *ivi*, 14 giugno 2016, nonché Ass. app. Torino, 20 giugno 2018, inedita, e Cass. pen., sez. IV, 12 dicembre 2019, n. 13843, non massimata (*Solvay – Ausimont*); Ass. app. Brescia, 20 giugno 2016, in [www.dpei.it](http://www.dpei.it) (*Tamoil di Cremona*).

<sup>38</sup> Per una panoramica sulle vicende applicative del disastro “innominato” si veda G.P. ACCINNI, *Disastro ambientale. Dall’horror vacui all’horror pleni*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 7 ss. In merito alle prospettive di riforma della fattispecie incriminatrice, A. GARGANI, *Esposizione ad amianto e disastro ambientale tra diritto vivente e prospettive di riforma*, in [www.legislazionepenale.eu](http://www.legislazionepenale.eu), 4 aprile 2016.

<sup>39</sup> Il “macroevento” può essere definito come un fatto tipico che si esaurisce di per se stesso in un arco di tempo ristretto e con il verificarsi di un evento di grande evidenza immediata. Sul punto, G.M. FLICK, *Parere pro veritate sulla riconducibilità del c.d. disastro ambientale all’art. 434 c.p.*, in “Cassazione penale”, 2015, n. 1, p. 12 ss.

<sup>40</sup> Cass. pen., sez. IV, 17 maggio 2006, n. 4675, cit., per cui il disastro è integrato «da un “macroevento”, che comprende non soltanto gli eventi disastrosi di grande immediata evidenza (crollo, naufragio, deragliamento ecc.) che si verificano magari in un arco di tempo ristretto, ma

“microeventi”, intesi come fenomeni di progressiva e imponente contaminazione dei suoli, delle acque o dell’aria con sostanze pericolose per la salute, attuata tramite condotte cronologicamente e spazialmente diluite, che non richiedono un evento disastroso immediatamente percepibile, ma che si risolvono in un inquinamento lungo-latente, non caratterizzato dalla sussistenza di un evento di forte impatto traumatico sulla realtà né innescato da una causa di tipo violento<sup>41</sup>.

Probabilmente, proprio l’elevato grado di criticità interpretativa e la tipicità “fluida” che caratterizza il delitto di disastro innominato ha indotto il legislatore a non ricomprendere la fattispecie dell’art. 434 c.p. (nonché l’omologo colposo dell’art. 449 c.p.) nel “catalogo” del d.lgs. n. 231/2001, anche nonostante la nota sentenza “pilota” della Corte costituzionale, che ha scolpito la materialità del reato secondo un duplice criterio, dimensionale e offensivo<sup>42</sup>.

Analoghe considerazioni, in punto di compatibilità con i connotati disvaloriali dell’illecito amministrativo dipendente da reato e con il suo ontologico radicamento in contesti organizzati d’impresa capaci di generare effetti sull’ambiente “interno” ed “esterno” all’impresa stessa, possono svolgersi rispetto ad altri delitti contro l’incolumità pubblica, quali, ad esempio, la rimozione o l’omissione di cautele antinfortunistiche, anche in forma aggravata dal disastro o dall’infortunio (art. 437, commi 1 e 2 c.p., punita anche a titolo colposo, seppur in forma non perfettamente speculare, dall’art. 451 c.p.)<sup>43</sup> – che rivela evidenti connessioni con gli illeciti dell’art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001<sup>44</sup>.

---

anche quegli eventi non immediatamente percepibili, che possono realizzarsi in un arco di tempo anche molto prolungato, che pure producano quella compromissione delle caratteristiche di sicurezza, di tutela della salute e di altri valori della persona e della collettività che consentono di affermare l’esistenza di una lesione della pubblica incolumità». In dottrina, cfr. S. ZIRULLA, *Esposizione a sostanze tossiche e imputazione causale*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 127 ss.

<sup>41</sup> Sui controversi profili dell’accertamento causale, nell’ampia letteratura, cfr. M. ROMANO, F. D’ALESSANDRO, *Nesso causale ed esposizione ad amianto. Dall’incertezza scientifica a quella giudiziaria: per un auspicabile chiarimento delle Sezioni Unite*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 2016, n. 3, p. 1129 ss.

<sup>42</sup> Corte cost., 1° agosto 2008, n. 327, in “Giurisprudenza costituzionale”, 2008, n. 4, p. 3529 ss., con nota di F. GIUNTA, *I contorni del disastro innominato e l’ombra del disastro ambientale alla luce del principio di determinatezza*.

<sup>43</sup> Per l’analisi della fattispecie incriminatrice, anche in relazione alle differenze tra ipotesi dolosa (art. 437 c.p.) e colposa (art. 451 c.p.) e alle sue interferenze con i delitti di omicidio colposo e lesioni personali colpose, cfr. E. DE CASTIGLIONE, *Omissioni di cautele di cui agli artt. 437 e 451 c.p.*, in L. MIANI, F. TOFFOLETTO (a cura di), *I reati sul lavoro*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 21 ss., nonché R. BLAIOTTA, *Diritto penale e sicurezza sul lavoro*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 131 ss. Si veda anche, A. ALESSANDRI, voce *Apparecchi a pubblica difesa da infortuni (sottrazione, occultamento o guasto)*, in “Digesto delle discipline penalistiche”, I, Torino, Utet, 1987, p. 188 ss.

<sup>44</sup> Sui rapporti tra il delitto in esame e quello di omicidio colposo (art. 589 c.p.), in dottrina, D. CASTRONUOVO, *Dispositivi di prevenzione contro disastri o infortuni sul lavoro e mezzi di pubblica difesa o soccorso*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA (a cura di), *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, IV, Torino, Utet Giuridica, 2010, p. 276 ss.; V.B. MUSCATIELLO, *La nuova tutela penale della sicurezza sul lavoro*, in “Diritto penale e processo”, 2008, n. 11, p. 1449; T. PADOVANI, *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro*, in “Rivista trimestrale di diritto penale dell’economia”, 1996, p. 1157; D. PULITANÒ, voce *Igiene e sicurezza del lavoro (tutela penale)*, in “Digesto delle discipline penalistiche”, Torino, Utet, 2000, p. 388. In relazione all’estensione del “catalogo 231” al reato dell’art. 437 c.p., G. AMARELLI, *I criteri oggettivi di ascrizione del reato all’ente collettivo ed i delitti colposi*, in A.M. STILE, A. FIORELLA, V. MONGILLO (a cura di), *Infortuni sul lavoro e dovere di adeguata organizzazione: dalla responsabilità penale individuale alla «colpa» dell’ente*, Napoli, Jovene, 2014, p. 103 ss.

La giurisprudenza formatasi sul delitto dell'art. 437 c.p., in particolare, ha posto l'accento sul fatto che la condotta incriminata assume rilievo penale a condizione che «l'omissione, la rimozione o il danneggiamento dolosi degli impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire infortuni sul lavoro si inserisca in un contesto imprenditoriale nel quale la mancanza o l'inefficienza di quei presidi antinfortunistici abbia l'attitudine, almeno astratta, anche se non bisognevole di concreta verifica, a pregiudicare l'integrità fisica di una *collettività di lavoratori*, o, comunque, di *persone gravitanti attorno all'ambiente di lavoro*»<sup>45</sup>.

A quest'ultimo proposito, nella tragica vicenda della *funivia del Mottarone*, la Cassazione ha osservato come il giudizio circa la sussistenza del reato presupponga un'indagine che deve essere svolta «sul piano della potenziale offensività del comportamento irrispettoso della normativa prevenzionale – in chiave, essenzialmente, di sua *attitudine ad attingere tutti coloro che, a diverso titolo, vengono a contatto con quell'ambiente lavorativo* –, piuttosto che su quello della individuazione della platea dei soggetti materialmente coinvolti»; sicché, nel caso di specie, essendo «univocamente emerso che la cabina veniva regolarmente utilizzata, oltre che da turisti e viaggiatori, dai dipendenti [...] per i giri di prova, le verifiche di funzionalità, gli spostamenti dall'una all'altra postazione - e delle ditte incaricate della manutenzione», doveva ritenersi pacifica la «sussistenza del carattere di diffusività del pericolo creato mediante la volontaria, e illecita, omissione delle cautele prescritte, dalla quale è scaturito, sul piano causale, il disastro»<sup>46</sup>.

Per converso, in diversa vicenda esaminata dalla giurisprudenza di merito, in cui si era verificato il rilascio in atmosfera, per un breve arco temporale, di circa tre tonnellate di CVM (cloruro di vinile monomero) e di alcuni chilogrammi di percloroetilene da uno dei camini di uno stabilimento (*EVC di Porto Marghera*), era stata esclusa la responsabilità per il delitto dell'art. 437 c.p., aggravato dalla verifica del disastro, per la mancanza – in punto di offensività – di «una legge di copertura scientifica [...] in grado di stabilire una relazione astratta tra esposizione intensa e di breve durata al CVM e insorgenza di malattie, segnatamente oncologiche» e, quindi, «la prova che, nel caso concreto, la fuoriuscita di CVM abbia esposto ad un qualche rischio l'incolumità di un numero indifferenziato di persone» e perché – sotto il profilo dimensionale – l'evento «non ha avuto né durata né proporzioni straordinarie, non era atto a produrre effetti gravi, complessi ed estesi, è stato estremamente circoscritto nel tempo e nello spazio, con concentrazioni che non hanno compromesso in misura grave, complessa ed estesa l'ambiente circostante»<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Cass. pen., sez. I, 22 settembre 2020, n. 30011, in "Igiene & sicurezza del lavoro", 2021, n. 1, p. 44 ss. In dottrina, con riferimento all'offensività della fattispecie, A. ALESSANDRI, *Il pericolo per l'incolumità pubblica nel delitto previsto dall'art. 437 c.p.*, in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 1980, p. 271 ss.

<sup>46</sup> Cass. pen., sez. I, 15 aprile 2022, n. 39091, in "Cassazione penale", 2023, n. 7-8, p. 2500.

<sup>47</sup> App. Venezia, sez. III, 6 ottobre 2016, n. 3417, in [www.archiviodpc.dirittopenalenome.org](http://www.archiviodpc.dirittopenalenome.org), 27 giugno 2017.

Emblematico di questa commistione e della reciproca influenza tra versante interno ed esterno delle fonti di rischio aziendali è il *leading case* dell'*Eternit*, in cui, a fronte di un'attività produttiva che nel corso degli anni aveva determinato, in prima battuta, la perdurante dispersione delle fibre di asbesto nell'ambiente di lavoro e in quello circostante, anche in epoca successiva alla sua cessazione, nonché, in seconda battuta, l'esposizione alle fibre minerali di migliaia di persone, tra lavoratori e cittadini residenti nelle zone limitrofe agli stabilimenti della società, si era proceduto alla contestazione delle fattispecie degli artt. 434 e 437 c.p., aggravate dagli eventi di disastro (ambientale) e degli infortuni, la prima in relazione al dibattuto fenomeno epidemico rappresentato dal picco di patologie amianto-correlate registrato dalle indagini epidemiologiche<sup>48</sup>.

In quella vicenda, il mancato coinvolgimento dell'ente nel processo finalizzato all'accertamento dell'eventuale profilo di “colpa di organizzazione”, era dipeso, oltre che da un tema di stretta legalità – appunto, l'omessa inclusione di tali delitti nel “catalogo” del d.lgs. n. 231/2001 – dalla scelta dell'accusa di prendere le distanze dalla consolidata prassi che vede impostare i procedimenti per esposizione ad amianto – o ad altre sostanze tossiche di origine industriale – sui reati di omicidio e lesioni personali (opzione la quale, invece, avrebbe ben consentito di procedere con la contestazione dell'illecito dell'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001, tra l'altro bypassando, stante il principio di autonomia sancito dall'art. 8 del d.lgs. n. 231/2001, la questione, risultata poi decisiva, della prescrizione del reato).

Ancora, il perimetro di tutela dell'incolumità pubblica si è mostrato come scenario privilegiato di radicamento di altre vicende giudiziarie di particolare eco mediatica, quali il *disastro ferroviario di Viareggio* – in cui era stata elevata a carico delle persone fisiche l'imputazione per disastro ferroviario colposo (artt. 430 e 449 c.p.) e per incendio colposo (artt. 423 e 449 c.p.), laddove la posizione degli enti, da ultimo definita con esito liberatorio, ha assunto rilievo ai sensi dell'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001 in relazione agli eventi di lesioni e morti aggravate o del *disastro navale della Costa Concordia* – in cui, oltre alle ipotesi di lesioni e morti aggravate dalla violazione della normativa prevenzionistica, trovava contestazione il delitto di naufragio (art. 428 c.p., nella forma colposa dell'art. 449, comma 2 c.p.)<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> La vicenda giudiziaria è stata scandita, in fase di merito, dalle pronunce di Trib. Torino, 3 giugno 2013, in [www.archiviodpc.dirittoopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittoopenaleuomo.org) (commentata da S. ZIRULIA, *Caso Eternit: luci ed ombre sulla sentenza di condanna in primo grado*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 2013, n. 1, p. 471 ss.) e di App. Torino, 3 giugno 2013, [www.archiviodpc.dirittoopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittoopenaleuomo.org), 5 giugno 2013 (per cui si veda ID., *Processo Eternit: a che punto siamo, ivi*, 18 novembre 2013). In sede di legittimità, Cass. pen., sez. I, 19 novembre 2014, n. 7941, *ivi*, 24 febbraio 2015, con sentenza ampiamente commentata, per cui, tra gli altri, cfr. L. SANTA MARIA, *Il diritto non giusto non è diritto, ma il suo contrario. Appunti brevissimi sulla sentenza di Cassazione sul caso Eternit*, e da G.L. GATTA, *Il diritto e la giustizia penale davanti al dramma dell'amianto: riflettendo sull'epilogo del caso Eternit*, entrambi in “Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale”, 2015, n. 1, p. 74 ss.; L. MASERA, *La sentenza della Cassazione sul caso Eternit: analisi critica e spunti di riflessione*, “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 2015, n. 3, p. 1565 ss.

<sup>49</sup> Cass. pen., sez. IV, 12 maggio 2017, n. 35585, in [www.archiviodpc.dirittoopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittoopenaleuomo.org), 20 luglio 2017, commentata da V. MONGILLO, *Il lato oscuro della rappresentazione: riflessioni sulla colpa con*

Ancora, sempre nel contesto del Capo VI del Codice penale, nella prospettiva di una più ampia responsabilizzazione degli enti per eventi macro-lesivi realizzati in ambito aziendale<sup>50</sup>, sia in ottica preventiva (ai fini della mitigazione dei fattori di rischio) che riparatoria, potrebbero assumere un ruolo chiave i delitti di comune pericolo mediante frode, quali l'avvelenamento (art. 439 c.p.)<sup>51</sup> e l'adulterazione di acque o sostanze destinate all'alimentazione (art. 440 c.p.)<sup>52</sup>, i quali, pur continuando a destare un certo grado di attenzione in prospettiva *de iure condendo*<sup>53</sup>, non vedono all'orizzonte la prospettiva di una loro diretta integrazione nel corpo del d.lgs. n. 231/2001.

Passando agli aspetti di reale interferenza – e, dunque, di conflitto positivo – tra ambiente e sicurezza nell'ambito della disciplina del d.lgs. n. 231/2001, si rilevano due profili di stretta connessione tra le rispettive materie, in grado di creare un rapporto di stretta tensione osmotica tra gli illeciti degli artt. 25-*septies* e 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001.

I) Il primo aspetto di intersezione scaturisce direttamente dalla conformazione strutturale di alcuni reati ambientali e, in particolare, da quelle fattispecie incriminatrici che pongono la clausola di illiceità speciale scolpita dall'avverbio «abusivamente»<sup>54</sup>.

---

*previsione alla luce della sentenza Schettino*, in “Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale”, 2018, n. 2, p. 247 ss.

<sup>50</sup> Per un'analisi delle questioni controverse in tema di inquinamento idrico da fonte industriale, C. RUGA RIVA, *L'avvelenamento delle acque da fonte industriale al banco di prova dei maxi-processi ambientali: qualche spunto su criteri di accertamento e quantificazione del pericolo*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 2017, n. 3, p. 1008 ss.

<sup>51</sup> Per due recenti applicazioni giurisprudenziali, cfr. Cass. pen., sez. IV, 10 maggio 2018, n. 25547, non massimata, e Cass. pen., sez. IV, 25 settembre 2018, n. 48548, in “Cassazione penale”, 2019, n. 11, p. 3938, commentate da G. RIZZO MINNELLI, *Il delitto di avvelenamento di acque alla luce di due recenti pronunce della Corte di Cassazione*, in “Lexambiente – Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente”, 2019, n. 4, p. 75 ss. Nella giurisprudenza di merito, si rammentano le pronunce già menzionate, in tema di disastro “innominato”, di Ass. Alessandria, 15 dicembre 2015, cit. (*Solvay – Ausimont*), e di Ass. app. Brescia, 20 giugno 2016, cit. (*Tamoil di Cremona*).

<sup>52</sup> Tra i casi più recenti, Cass. pen., sez. IV, 12 dicembre 2017, n. 9133, in “Cassazione penale”, 2019, n. 8, p. 2948 ss., con nota di E. MAZZANTI, *Sui torbidi confini del corrompimento colposo di acque*.

<sup>53</sup> Il riferimento è al d.d.l. AC 2427, intitolato «Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari» (presentato alla Camera dei Deputati il 6 marzo 2020 e assegnato alla Commissione giustizia, per l'esame in sede referente il 23 aprile 2020), ora confluito nel più recente d.d.l. AC 823 («Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di illeciti agro-alimentari», presentato in data 26 gennaio 2023), che – ponendosi sulla scia del disegno di legge “madre” del 2015 dall'omonimo titolo e basato sullo schema elaborato dalla Commissione presieduta dal dott. Gian Carlo Caselli (d.d.l. AS 231, presentato al Senato in data 4 febbraio 2016 e assegnato alla Commissione Giustizia in sede referente il 19 aprile 2016) e del successivo d.d.l. AS 283 «Nuove norme in materia di reati agroalimentari» (presentato al Senato della Repubblica in data 18 aprile 2018 e annunciato nella seduta n. 6 del 2 maggio 2018) – propone il superamento dell'attuale partizione interna del Titolo VI del Codice penale, sostituendola con la distinzione tra «delitti di comune pericolo contro l'incolumità pubblica» (Capo I) e «delitti di comune pericolo contro la salute pubblica e la sicurezza delle acque, degli alimenti e dei medicinali» (Capo II), e la contestuale revisione dei delitti degli artt. 439 e 440 c.p., con inserimento di ulteriori fattispecie incriminatrici (quale, ad esempio, il delitto di disastro sanitario di cui all'art. 445-*bis* c.p.)

<sup>54</sup> Più ampiamente, sul tema, A. DI LANDRO, *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio. Strumenti penali ed extrapenali di tutela*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 102 ss.

Il tema, a ben vedere, non si pone per tutte le ipotesi di reato presupposto che recano il requisito della abusività – come la contravvenzione di gestione abusiva di rifiuti (art. 256, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006) o il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (già art. 260 del d.lgs. n. 152/2006, oggi punito dall’art. 452-*quaterdecies* c.p.) – quanto, in particolare, per quei delitti contro l’ambiente introdotti dalla riforma del 2015, capaci di proiettare la propria materialità e/o i propri effetti – o con lessico atecnico, le proprie “conseguenze” – verso l’esterno del contesto aziendale, come i già descritti delitti di inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.) e di disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.), quand’anche puniti nella forma colposa (art. 452-*quinqies*, comma 1 c.p.) e di pericolo (art. 452-*quinqies*, comma 2 c.p.).

A tal proposito, è opportuno ricordare come la più recente giurisprudenza di legittimità che si è pronunciata in materia di eco-delitti – in modo quantitativamente preponderante sul reato di inquinamento ambientale<sup>55</sup> – in linea con il consolidato orientamento pretorio che, a suo tempo, si era formato sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (anche nella previgente fattispecie dell’art. 53-*bis* del d.lgs. n. 22/1997)<sup>56</sup>, ritenga che l’elemento dell’abusività debba essere interpretato secondo un’accezione ampia.

Così, in sede di applicazione pratica, l’avverbio «abusivamente» è correlato non solo a condotte realizzate in assenza delle prescritte autorizzazioni (attività “clandestina”) o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche a ipotesi di violazione di leggi statali o regionali; con la precisazione, a quest’ultimo proposito, che la violazione potrebbe essere riferita anche a disposizioni normativa strettamente pertinenti al settore ambientale, quali ad esempio, proprio quelle in materia di igiene e sicurezza sul lavoro ovvero in materia paesaggistica<sup>57</sup>.

Dunque, a monte di un evento lesivo dell’ambiente – qualificabile in termini di inquinamento o di disastro ambientali – ben potrebbe insistere anche una violazione della normativa prevenzionistica, suscettibile di integrare il requisito di

---

<sup>55</sup> Da ultimo, sul punto, Cass. pen., sez. III, 15 febbraio 2023, n. 21187, in “Diritto & giustizia”, 19 maggio 2023, che richiama le pronunce più risalenti di Cass. pen., sez. III, 27 ottobre 2016, n. 10515, in “Rivista giuridica dell’ambiente”, 2017, n. 2, p. 73 ss., con commento di R. LOSENGO, C. MELZI D’ERIL, *Inquinamento ambientale: sulla nozione di abusività permane la tensione tra principio di tassatività e formante giurisprudenziale*, Cass. pen., sez. III, 21 settembre 2016, n. 46170, in [www.archiviodpc.dirittopenalenome.org](http://www.archiviodpc.dirittopenalenome.org), 22 novembre 2016, con commento di C. RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della cassazione: soluzioni e spunti di riflessione* (cfr. anche M. RICCARDI, *L’inquinamento ambientale: quando il deficit di precisione “compromette” il fatto tipico*, in “Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale”, 2017, n. 3, p. 101 ss.); Cass. pen., sez. III, 31 gennaio 2017, n. 15865, in “Rivista penale”, 2017, n. 9, p. 765 ss., con nota di E. FASSI, *Brevi note sul delitto di inquinamento ambientale di cui all’art. 452 bis c.p. La Corte di Cassazione conferma l’estensione della interpretazione degli elementi costitutivi del reato già operata nel precedente arresto*. In materia di disastro ambientale, cfr. Cass. pen., sez. III, 18 giugno 2018, n. 29901, in [www.archiviodpc.dirittopenalenome.org](http://www.archiviodpc.dirittopenalenome.org), 11 ottobre 2018.

<sup>56</sup> Cass. pen., sez. III, 10 marzo 2015, n. 21030, non massimata.

<sup>57</sup> Per un recente contributo sul requisito di abusività nel diritto penale dell’ambiente, cfr. M. BOSI, *Rilevanza delle condotte realizzate abusivamente tra rischio ed evento ambientali*, in G. DE FRANCESCO, G. MORGANTE (a cura di), *Il diritto penale*, cit., p. 53 ss.

abusività e destinata a essere doppiamente valorizzata, in particolare nei casi di addebito colposo (quale forma di rimprovero prevalente nell'ambito della responsabilità in seno alle organizzazioni complesse): da un lato, sotto il profilo della componente oggettiva della colpa, quale frammento della più ampia condotta (attiva o, più frequentemente, omissiva) in rapporto di causalità (materiale) con l'evento; dall'altro, sotto il profilo della componente soggettiva della colpa, quale inosservanza della regola cautelare chiamata a porsi in rapporto di altrettanto necessaria causalità (colposa) rispetto all'evento finale.

II) Un secondo profilo di connessione tra “ambiente interno” e “ambiente esterno” – seppur noto anche alla precedente elaborazione pretoria – è giunto alla ribalta nella giurisprudenza negli anni più recenti, in concomitanza con alcune vicende di rilevante impatto giudiziario.

Tale collegamento trova la propria matrice nell'interpretazione “estesa” della c.d. aggravante prevenzionistica, che trova contestazione in relazione ai fatti commessi «con la violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro» e che qualifica in modo specifico sia la responsabilità individuale per l'infortunio sul lavoro (artt. 589, comma 2 e 590, comma 3 c.p.) sia – per quanto di maggior interesse – l'addebito nei confronti dell'ente ai sensi dell'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001.

Ebbene, in simile contesto di analisi, occorre rammentare come la giurisprudenza, attraverso l'applicazione dell'aggravante, abbia finito per attrarre nell'orbita di applicazione dei delitti di omicidio colposo e di lesioni personali colpose anche fatti che – secondo una logica “per cerchi concentrici” – tendono ad allontanarsi dal perimetro originario dell'azienda e dell'organizzazione del lavoro, da cui direttamente promana il fattore di rischio che trova concretizzazione nel caso di specie.

La *vis attractiva* della normativa prevenzionistica si esplica secondo una triplice direttrice di espansione.

Così, se dal punto di vista “materiale” trovano sussunzione all'interno delle fattispecie incriminatrici aggravate fatti consumati al di fuori dello stretto contesto spaziale del luogo di lavoro, sotto il profilo “soggettivo” assumono altresì rilievo fatti realizzati ai danni di soggetti “terzi” rispetto ai lavoratori, ma comunque presenti sui luoghi di lavoro; rappresenta questione parimenti importante (e talora decisiva) anche la definizione dell'ambito di applicazione dell'aggravante dal punto di vista “oggettivo”, con riferimento agli ambiti normativo-cautelari che possono integrare una «violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro».

In tal senso, ben può dirsi che i margini di modulazione dell'aggravante prevenzionistica scolpiscono la dimensione e il campo di applicabilità dell'illecito dell'ente in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, a seconda dei casi e delle opzioni interpretative di riferimento, riducendolo ovvero ampliandolo.

Un rinnovato stimolo alla riflessione sul perimetro applicativo dell'aggravante in discorso è venuto in particolare, negli anni più recenti, dalla nota vicenda del disastro ferroviario di Viareggio, ove uno dei punti maggiormente

discussi – tanto con riferimento alla posizione degli imputati persone fisiche che in relazione a quella degli enti incolpati, pur se a fini diversi – è stato proprio rappresentato dalla latitudine sostanziale, sotto i diversi aspetti indicati, del lemma normativo «con la violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro»<sup>58</sup>.

Da un primo punto di vista, nella giurisprudenza trova oggi ampia condivisione un'interpretazione estesa del novero delle norme «per la prevenzione di infortuni sul lavoro» sotto il profilo “oggettivo”, essendo costante l'affermazione che a esse sono riconducibili sia le violazioni di leggi *specificamente dirette* alla tutela della sicurezza sul lavoro, sia quelle che, *direttamente o indirettamente, perseguono il fine di prevenire malattie professionali* e che, in genere, tendono a garantire i lavoratori in relazione ad agenti nocivi presenti nell'ambiente di lavoro<sup>59</sup>.

Sul punto, peraltro, quanto mai opportuno è stato il monito della Cassazione, la quale nella sentenza sul disastro di Viareggio ha evidenziato che «la locuzione opera all'interno e agli effetti di una fattispecie circostanziale aggravatrice» e che, pertanto, «la tradizionale interpretazione estensiva dell'art. 589 c.p., comma 2 e dell'art. 590 c.p., comma 3 deve essere adeguatamente controllata, perché non sconfini in una vietata interpretazione analogica in *malam partem*». Ne deriva che «in assenza di chiari indici della tipologia di rischio al cui governo è posta la regola cautelare va adottata una interpretazione *pro reum*»<sup>60</sup>.

Quanto all'ambito “materiale” in cui si concretizza l'evento lesivo, si è assistito a un processo di progressiva emancipazione della nozione di “ambiente di lavoro” (meglio, «luoghi di lavoro», ai sensi dell'odierno art. 62 del d.lgs. n. 81/2008) – contesto spaziale rilevante ai fini dell'applicazione delle discipline prevenzionistiche – che muovendo da un'accezione pur sempre legata all'inserimento del lavoratore nel plesso produttivo aziendale<sup>61</sup> si è successivamente affrancata da letture restrittive, fino a comprendere l'intera zona in cui si svolge l'attività lavorativa, anche se intrapresa dal prestatore di opera di propria iniziativa<sup>62</sup>, nonché i luoghi in cui i lavoratori debbano recarsi per incombenze di qualsiasi natura<sup>63</sup> ovvero qualsiasi luogo in cui il lavoratore possa o debba recarsi sia pure

---

<sup>58</sup> Il tema è stato compiutamente affrontato nel corso del processo (in primo grado, Trib. Lucca, 31 gennaio 2017, n. 222, in *www.giurisprudenzapenale.com*, 20 agosto 2017; in grado di appello, App. Firenze, sez. III, 20 giugno 2019, n. 3733, *ivi*, 19 dicembre 2019; in sede di legittimità, Cass. pen., sez. IV, 8 gennaio 2021, n. 32899, *ivi*, 6 settembre 2021), da ultimo definito, in sede di rinvio, dalla pronuncia di App. Firenze, sez. I, 30 giugno 2022, n. 2719, *ivi*, 21 settembre 2022.

<sup>59</sup> Così, Cass. pen., sez. IV, 17 aprile 2019, n. 33244, in “Diritto & Giustizia”, 25 luglio 2019; Cass. pen., sez. IV, 22 febbraio 2018, n. 22022, in “Foro italiano”, 2019, n. 12, II, c. 728 ss. Nello stesso senso, Cass. pen., sez. IV, 17 novembre 2015, n. 40, in “Diritto & Giustizia”, 7 gennaio 2016, per cui non è possibile distinguere tra le norme poste a tutela del lavoro quelle di prevenzione degli infortuni e quelle che tutelano la salute, avendo molte disposizioni il duplice scopo di salvaguardare i lavoratori sia dal rischio di infortuni sia da malattie professionali.

<sup>60</sup> Cass. pen., sez. IV, 8 gennaio 2021, n. 32899, cit.

<sup>61</sup> Cass. pen., sez. V, 26 agosto 1969, n. 1349, in “Giustizia penale”, 1970, II, p. 617.

<sup>62</sup> Cass. pen., sez. IV, 9 luglio 1974, n. 4739, in “C.E.D. Cass.”, rv. 127369.

<sup>63</sup> Cass. pen., sez. IV, 6 novembre 1980, n. 11550, in “C.E.D. Cass.”, rv. 146509.

per maggior comodità di esplicazioni delle proprie incombenze<sup>64</sup> e persino il locale destinato a spogliatoio del personale, potendo in esso i lavoratori dipendenti sostare per il tempo necessario a soddisfare esigenze del tutto momentanee<sup>65</sup>.

Più di recente, la Cassazione ha ulteriormente precisato che per “luogo di lavoro”, tutelato dalla normativa antinfortunistica, deve intendersi qualsiasi posto in cui il lavoratore acceda, anche solo occasionalmente, per svolgervi le mansioni affidategli<sup>66</sup>, ed è tale da ricomprendere tutti gli spazi in cui l’attività lavorativa si sviluppa e in cui, indipendentemente dall’attualità dell’attività, coloro che siano autorizzati ad accedere nel cantiere e coloro che vi accedano per ragioni connesse all’attività lavorativa possono recarsi o sostare anche in momenti di pausa, riposo o sospensione del lavoro, inclusi gli estranei<sup>67</sup>.

Meno consolidata – e, per converso, tutt’oggi dibattuta – è la questione inerente all’estensione della sfera soggettiva dell’aggravante prevenzionistica, fino a ricomprendervi eventi dannosi cagionati a soggetti estranei all’azienda (“terzi”, in senso lato), ma che con la stessa e con i luoghi di lavoro, per svariate ragioni, entrano in contatto<sup>68</sup>.

In questa direzione, anche la giurisprudenza meno recente aveva affermato il principio che il datore di lavoro ha l’obbligo di garantire la sicurezza nel luogo di lavoro per tutti i soggetti che prestano la propria opera nell’impresa, senza che sia possibile distinguere, ai fini della tutela a essi accordata dal comparto regolatorio prevenzionistico, tra lavoratori subordinati e persone estranee all’ambito imprenditoriale, purché sia ravvisabile il nesso causale tra l’infortunio e la violazione della disciplina sugli obblighi di sicurezza.

Secondo detto orientamento, infatti, le norme antinfortunistiche non sono dettate soltanto per la tutela dei lavoratori, ossia per eliminare il rischio che i lavoratori possano subire danni nell’esercizio della loro attività, ma sono dettate finanche a tutela dei terzi, cioè di tutti coloro che, per una qualsiasi legittima ragione, accedono là dove vi sono macchine che, se non munite dei presidi antinfortunistici voluti dalla legge, possono essere causa di eventi dannosi<sup>69</sup>.

Detto principio affondava le radici nella considerazione che l’integrità fisica dei soggetti “estranei” che si trovino nel luogo di lavoro è meritevole di protezione non meno di quella dei lavoratori<sup>70</sup>, di modo che l’ambiente di lavoro deve essere

<sup>64</sup> Cass. pen., sez. IV, 3 ottobre 1980, in “C.E.D. Cass.”, rv. 147080.

<sup>65</sup> Cass. pen., sez. IV, 6 marzo 1990, n. 3209, in “C.E.D. Cass.”, rv. 183579.

<sup>66</sup> Cass. pen., sez. IV, 27 gennaio 2011, n. 19553, in *www.dejure.it*.

<sup>67</sup> Cass. pen., sez. IV, 22 marzo 2016, n. 14775, in “Foro italiano”, 2016, n. 5, c. 281; Cass. pen., sez. IV, 19 febbraio 2015, n. 18073, in “Guida al diritto”, 2015, n. 25, p. 96.

<sup>68</sup> Per un’ampia analisi della tematica si rinvia a M. RICCARDI, *Aggravante prevenzionistica, rischio extralavorativo e tutela “estesa” dei terzi*, in “Giurisprudenza penale”, 2019, n. 4.

<sup>69</sup> Cass. pen., sez. IV, 1° luglio 2009, n. 37840, in “C.E.D. Cass.”, rv. 245274; Cass. pen., sez. IV, 10 novembre 2005, n. 2383, Losappio, *ivi*, rv. 232916. Negli stessi termini, Cass. pen., sez. IV, 7 febbraio 2008, n. 10842, in “Cassazione penale”, 2009, n. 1, p. 201.

<sup>70</sup> Cass. pen., sez. IV, 26 aprile 1998, n. 5020, in “Igiene & sicurezza del lavoro”, 1998, n. 6, p. 338; Nella giurisprudenza più risalente, Cass. pen., sez. IV, 3 giugno 1993, n. 6730, *ivi*, 1994, n. 11, p. 2775; Cass. pen., sez. IV, 14 maggio 1982, Tizza, in “Cassazione penale”, 1983, n. 7, p. 1655;

reso sicuro in tutti i luoghi nei quali chi è chiamato a operare può comunque accedere, per qualsiasi motivo, anche in via occasionale<sup>71</sup>, indipendentemente da esigenze strettamente connesse allo svolgimento delle mansioni disimpegnate<sup>72</sup> o dalla formale riferibilità soggettiva del rapporto di lavoro<sup>73</sup>.

L'assunto in questione presuppone evidentemente una prospettiva "dinamica" dell'attività di impresa, che non deve essere concepita quale mera astrazione (cioè «immaginando ciascun operaio fermo al suo posto accanto alla sua macchina ed intento alle mansioni affidategli»), bensì come entità "in movimento" (giacché «i lavoratori si muovono nell'ambito dello stabilimento sia per ragioni non strettamente indispensabili sia per la necessità dell'espletamento dell'attività lavorativa») comprensiva pure degli estranei ammessi nello stabilimento aziendale<sup>74</sup>.

Date queste premesse interpretative, non deve sorprendere l'approccio giurisprudenziale volto a riconoscere la responsabilità del datore di lavoro (e degli altri soggetti garanti eventualmente dotati di poteri impeditivi) per l'evento mortale o lesivo occorso al terzo che trovi la propria causa in un fattore di rischio di origine aziendale, pur all'insegna di gradi di connessione gradatamente decrescenti tra il terzo e l'area di rischio di diretta pertinenza dell'imprenditore.

In tal senso, si è rilevato come la posizione di garante della sicurezza posta a carico dell'imprenditore non vale nei soli confronti dei lavoratori subordinati o dei soggetti a questi equiparati, ma si estende anche alle persone estranee all'ambito imprenditoriale che possano, comunque, venire a contatto o trovarsi a operare nel "campo funzionale" dell'imprenditore medesimo<sup>75</sup>.

Così, ha trovato contestazione l'aggravante prevenzionistica per l'infortunio occorso, nel contesto aziendale, a un prestatore di lavoro autonomo<sup>76</sup>, a un lavoratore occasionale<sup>77</sup> e, addirittura, al soggetto che volontariamente (per ragioni di legame parentale o di amicizia) abbia fornito il proprio contributo lavorativo<sup>78</sup>,

---

Cass. pen., sez. IV, 15 dicembre 1981, *ivi*, 1983, n. 3, p. 718; Cass. pen., sez. IV, 22 novembre 1979, *ivi*, 1981, n. 3, p. 443; Cass. pen., sez. IV, 6 luglio 1979, *ivi*, 1981, n. 3, p. 440 ss.; Cass. pen., sez. IV, 20 dicembre 1971, *ivi*, 1973, n. 1-2, p. 185.

<sup>71</sup> Cass. pen., sez. IV, 12 marzo 1979, in "Giustizia penale", 1980, II, p. 223; Cass. pen., sez. IV, 7 marzo 1979, *ivi*, 1980, II, p. 223; Cass. pen., sez. VI, 18 gennaio 1977, *ivi*, 1978, n. 1-2, p. 231.

<sup>72</sup> Cass. pen., sez. IV, 15 luglio 1988, in "Cassazione penale", 1990, n. 8-9, p. 1582 ss.; Cass. pen., sez. IV, 3 dicembre 1980, *ivi*, 1982, n. 5, p. 844.

<sup>73</sup> Cass. pen., sez. IV, 14 novembre 1974, in "Cassazione penale", 1975, n. 6-7, p. 1011 ss.

<sup>74</sup> Così, Cass. pen., sez. VI, 28 ottobre 1975, in "Cassazione penale", 1976, n. 10-11, p. 1358 ss.

<sup>75</sup> Cass. pen., sez. IV, 27 febbraio 2009, n. 13896, non massimata; Cass. pen., sez. IV, 4 febbraio 2004, n. 31303, in "Guida al diritto", 2004, n. 36, p. 65.

<sup>76</sup> Cass. pen., sez. IV, 17 luglio 2012, n. 1715, in "Igiene & sicurezza del lavoro", 2013, n. 3, p. 165; nello stesso senso, Cass. pen., sez. IV, 25 maggio 2007, n. 36135, in "Guida al diritto", 2007, n. 10, p. 61.

<sup>77</sup> Cass. pen., sez. IV, 7 novembre 2001, n. 7726, in "Cassazione penale", 2003, n. 4, p. 1303.

<sup>78</sup> Cass. pen., sez. IV, 16 gennaio 2008, n. 7730, Musso, in "Cassazione penale", 2008, n. 9, p. 3314 ss.; Cass. pen., sez. IV, 6 febbraio 1989, n. 6025, *ivi*, 1990, n. 6, p. 1055 ss.; Cass. pen., sez. IV, 29 giugno 1981, *ivi*, 1982, n. 11, p. 1866 ss.

nonché in ipotesi in cui l'evento lesivo ha trovato la propria occasione in un determinato rapporto negoziale (contratto di fornitura) intercorrente tra le parti<sup>79</sup>.

Peraltro, le maglie della “rete” applicativa dell'aggravante prevenzionistica sono state allargate ulteriormente, fino a ricomprendere fattispecie concrete ove il terzo leso, anche per le circostanze di tempo e di luogo del fatto, non rientrava all'interno dell'organizzazione aziendale del datore di lavoro o, comunque, non era coinvolto in nessun modo nel processo produttivo, ma si trovava, in via di mero fatto, all'interno del perimetro (spaziale e giuridico) in cui ha trovato esteriorizzazione il fattore di rischio aziendale.

In proposito, all'insegna di una forma di responsabilità – che potrebbe dirsi – “da contatto”, la Cassazione ha ravvisato l'aggravante prevenzionistica in casistiche (ad esempio, il crollo di una gru a torre per edilizia che, a causa del franamento del fronte di scavo, si era abbattuta su un edificio in prossimità del cantiere, cagionando lesioni ad alcune persone occupanti dello stabile<sup>80</sup>; la morte di un soggetto residente nelle vicinanze dello stabilimento produttivo, la cui attività aveva determinato la diffusione nell'ambiente esterno delle polveri di amianto e la conseguente esposizione della popolazione limitrofa<sup>81</sup>) in cui ha trovato espressione un'ampissima valorizzazione pubblicistica degli interessi sottesi al rispetto della disciplina prevenzionistica, tale da assumere una portata coincidente con il limite inferiore del bene dell'incolumità pubblica.

Si badi che, secondo la giurisprudenza, tale accezione “estesa” della normativa prevenzionistica – e così della relativa aggravante – trova diretto riscontro a livello normativo nell'art. 18, comma 1, lett. *q*, del d.lgs. n. 81/2008 (in precedenza, in termini analoghi, l'art. 4, comma 5, lett. *n*, del d.lgs. n. 626/1994), il quale, nell'individuare gli obblighi del datore di lavoro e dei dirigenti prevenzionistici, impone agli stessi (il corsivo è di chi scrive) di «prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare *rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno verificando periodicamente la perdurante assenza di rischio*».

Il dato positivo, dunque, confermerebbe che le disposizioni in tema di salute e sicurezza sul lavoro sono emanate nell'interesse di tutti, anche dei soggetti estranei al rapporto di lavoro e occasionalmente presenti nel medesimo contesto lavorativo<sup>82</sup>, nonché – in ragione del c.d. rischio aziendale connesso all'ambiente<sup>83</sup> – di tutti coloro che possano subire conseguenze lesive per effetto del mancato rispetto di una o più regole cautelari preposte a governare il rischio nel caso concreto.

<sup>79</sup> Cass. pen., sez. IV, 18 gennaio 2007, n. 6348, in “Guida al diritto”, 2007, n. 12, p. 85.

<sup>80</sup> Cass. pen., sez. IV, 6 maggio 2016, n. 24136, in “Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia”, 2016, n. 3-4, p. 912.

<sup>81</sup> Cass. pen., sez. IV, 19 aprile 2012, n. 46428, in “Igiene & sicurezza del lavoro”, 2013, n. 3, p. 162.

<sup>82</sup> Cass. pen., sez. IV, 24 giugno 2008, n. 37079, in “Cassazione penale”, 2009, n. 7-8, p. 3069 ss.; Cass. pen., sez. IV, 20 aprile 2005, n. 11351, in “Guida al diritto”, 2006, n. 20, p. 102.

<sup>83</sup> Cass. pen., sez. IV, 4 maggio 1993, n. 6686, in “Cassazione penale”, 1994, n. 11, p. 2773 ss.

La giurisprudenza, nondimeno, ha cercato di porre alcuni freni all'incontrollata estensione del contenuto della fattispecie aggravata, nella prospettiva di garanzia di scongiurare forme larvate (e spesso ricorrenti) di responsabilità oggettiva del datore di lavoro, esigendo, in alcuni casi, un rapporto di connessione "forte" tra la violazione della regola cautelare in materia di salute e sicurezza sul lavoro e l'evento lesivo occorso al terzo, dato dall'esistenza di una particolare relazione tra l'*extraneus* e l'organizzazione di impresa, nel senso che questi dovesse comunque essere titolare di una posizione "qualificata" rispetto alla fonte di pericolo aziendale con cui era entrato in contatto: come accade, ad esempio, nel caso di soggetti che svolgono a vario titolo prestazioni lavorative per conto del datore di lavoro (nell'ambito di rapporti di appalto e subappalto)<sup>84</sup> ovvero di coloro che in qualche modo siano funzionalmente collegati all'organizzazione (quali fornitori e clienti)<sup>85</sup>.

In altri casi, invece, la giurisprudenza ha ripiegato su un criterio connettivo assai più "debole", nel segno di un allontanamento dell'evento offensivo dall'orbita gravitazionale del contesto lavorativo, sussumendo al di sotto dell'aggravante prevenzionistica anche fattispecie concrete in cui la condotta del terzo, a ben vedere, risultava eccentrica rispetto al rischio che il garante prevenzionistico era chiamato a gestire<sup>86</sup>.

Al fine di temperare l'estrema malleabilità di quest'ultimo orientamento, peraltro, l'elaborazione giurisprudenziale ha individuato una serie di correttivi all'indiscriminata responsabilità aggravata del datore di lavoro (o, comunque, del soggetto chiamato a gestire il rischio): così, in talune occasioni, è parsa dirimente la definizione dei limiti entro cui ritenere "legittima" la presenza del terzo all'interno dell'area aziendale; in altre, si è attribuito rilievo al fatto che la presenza del terzo sul luogo e nel momento dell'infortunio avesse o meno caratteri di anormalità, atipicità ed eccezionalità tali da far ritenere interrotto il nesso eziologico

---

<sup>84</sup> Variegata è la produzione giurisprudenziale in tale ambito applicativo, per cui cfr. Cass. pen., sez. IV, 6 giugno 2013, n. 35115, in "Cassazione penale", 2014, 7-8, p. 2606 ss.; Cass. pen., sez. IV, 9 ottobre 2014, n. 3774, in *www.dejure.it*; Cass. pen., sez. IV, 17 aprile 2012, n. 23147, in "C.E.D. Cass.", rv. 253322; Cass. pen., sez. IV, 11 novembre 2014, n. 5857, in *www.dejure.it*; Cass. pen., sez. IV, 28 marzo 2019, n. 13583, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2019, n. 3, II, p. 392, ha persino riconosciuto la posizione di garanzia in capo al datore di lavoro di un'impresa che si occupava della movimentazione delle merci all'interno di uno stabilimento, in relazione alla morte di un lavoratore alle dipendenze di una ditta diversa.

<sup>85</sup> La casistica pure in tale contesto è ampia: tra le altre, Cass. pen., sez. IV, 27 novembre 2013, n. 2343, in "C.E.D. Cass.", rv. 258435; Cass. pen., sez. IV, 17 dicembre 1999, n. 1170, in "Cassazione penale", 2001, n. 7-8, p. 2186; Cass. pen., sez. IV, 15 novembre 2016, n. 53326, in "Responsabilità civile e previdenza", 2017, n. 2, p. 602; Cass. pen., sez. IV, 25 marzo 2009, n. 13068, in "Igiene e sicurezza del lavoro", 2009, n. 5, p. 297 ss.; Cass. civ., sez. lav., 7 maggio 2014, n. 9870, in "Diritto & giustizia", 1° luglio 2014.

<sup>86</sup> Cass. pen., sez. IV, 5 gennaio 1999, n. 7924, in "Cassazione penale", 2000, n. 7-8, p. 2099; Cass. pen., sez. IV, 27 settembre 1995, *ivi*, 1997, n. 7-8, p. 2223; Cass. pen., sez. IV, 10 ottobre 1985, n. 12193, *ivi*, 1987, n. 1, p. 195.

tra l'evento e la condotta inosservante e purché la norma violata miri a prevenire incidenti come quello in effetti verificatosi<sup>87</sup>.

Sulla scia del descritto filone interpretativo, restrittivo della responsabilità datoriale, la Cassazione, in tempi più recenti, ha individuato un ulteriore filtro selettivo della responsabilità prevenzionistica, in chiave esimente<sup>88</sup>.

In particolare, l'elemento dell'abusività della condotta del terzo è stato valorizzato non come elemento di prova della natura clandestina del comportamento, bensì come indice della «volontaria esposizione a pericolo» da parte della vittima: requisito, quest'ultimo, suscettibile di escludere in ipotesi la responsabilità datoriale, in quanto tale da recidere il nesso di causalità tra condotta inosservante della regola cautelare ed evento finale (come accade, ad esempio, per chi si introduca volontariamente, *invito domino*, nel luogo di lavoro).

Al contempo, i margini di applicazione della “esimente” della volontaria esposizione al pericolo sono stati contestualmente modulati: in chiave riduttiva, nel senso che, per ravvisare la volontaria esposizione a pericolo, è necessario che il soggetto offeso abbia la piena consapevolezza della esistenza e della natura del pericolo<sup>89</sup>, quale preconditione della volontarietà del comportamento da accertare alla luce delle specifiche circostanze del caso concreto; in chiave maggiormente garantisca, invece, si è precisato che occorre comunque verificare che l'evento lesivo sia riconducibile all'area di rischio governata dal garante prevenzionistico, potendosi imputare lo stesso al datore di lavoro solo se la situazione pericolosa nella quale si è verificato l'incidente sia riferibile al contesto della prestazione lavorativa e, dunque, se la condotta dell'*extraneus* – non dissimilmente da quanto vale per il lavoratore che abbia agito fuori dal contesto lavorativo – si collochi o meno nell'area di rischio definita dalla lavorazione in corso, integrando un comportamento eccentrico rispetto al rischio lavorativo che il garante è chiamato a governare.

Nella vicenda del disastro ferroviario di Viareggio il descritto *background* interpretativo è stato sostanzialmente confermato, con la precisazione ad opera della Cassazione che «è ben possibile che nell'evento si sia concretizzato il rischio lavorativo anche se avvenuto in danno del terzo, ma ciò richiede che questi si sia trovato esposto a tale rischio alla stessa stregua del lavoratore», circostanza che ricorre in presenza di determinate condizioni «quali la presenza non occasionale sul luogo di lavoro o un contatto più o meno

<sup>87</sup> Per alcune ipotesi di riconoscimento della responsabilità datoriale, cfr. Cass. pen., sez. IV, 6 novembre 2009, n. 43966, in “Guida al diritto”, 2009, n. 48, p. 79; Cass. pen., sez. IV, 13 febbraio 2014, n. 18459, in *www.dejure.it*; Cass. pen., sez. IV, 9 novembre 2016, n. 47016, *ivi*. Ha invece attribuito rilievo alla presenza “anomala” del terzo, al fine di escludere l'aggravante prevenzionistica, Cass. pen., sez. IV, 22 maggio 2013, n. 26087, in “Cassazione penale”, 2014, n. 4, p. 1284.

<sup>88</sup> Il riferimento è ai principi espressi da Cass. pen., sez. IV, 15 ottobre 2014, n. 43168, in “Guida al diritto”, 2014, n. 44, p. 44.

<sup>89</sup> Per alcune esemplificazioni in tal senso, cfr. Cass. pen., sez. IV, 25 settembre 2001, n. 44206, in “Cassazione penale”, 2003, p. 1209, e Cass. pen., sez. IV, 7 maggio 1985, n. 11311, *ivi*, 1987, n. 2, p. 273 ss.

*diretto e ravvicinato con la fonte del pericolo; e, in negativo, che non deve aver esplicato i suoi effetti un rischio diverso*<sup>90</sup>.

### 3. Brevi appunti in tema di ambiente interno e ambiente esterno nel case study dell'ILVA di Taranto

L'ultimo paragrafo della presente trattazione si propone di compendiare i profili di analisi “teorica” sopra illustrati nel responso di parte “pratica” che è fornito dall'applicazione giurisprudenziale.

In proposito, la stretta compenetrazione tra le tematiche dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro – lette in controluce secondo le accennate direttrici dell'ambiente “interno” e dell'ambiente “esterno” – ha trovato una delle proprie concretizzazioni più evidenti nella vicenda giudiziaria che ha riguardato lo stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto<sup>91</sup>, nata dall'indagine denominata “Ambiente svenduto” e recentemente giudicata in primo grado<sup>92</sup>.

Già l'esame del nutrito compendio dei capi di imputazione fornisce un preliminare riscontro circa le ravvicinate interrelazioni tra le oggettività giuridiche dell'ambiente e della tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, già illustrate con riferimento al “catalogo” dei reati presupposto – sia in negativo che in positivo – tra i due contesti applicativi.

Infatti, analizzando l'editto accusatorio dalla prospettiva oggetto di analisi, in quel caso l'imputazione faceva perno – in via principale – sui delitti di disastro “innominato” (art. 434, commi 1 e 2; capi B, S), omissione di cautele antifortunistiche (art. 437, commi 1 e 2; capi C, E), omicidio colposo aggravato dalla violazione delle norme prevenzionistiche (art. 589, comma 2 c.p.; capi D, F), lesioni colpose aggravate dalla violazione delle norme prevenzionistiche (art. 590, comma 3 c.p.; capo G) e avvelenamento (art. 439 c.p.; capi H, I, S); in via graduata, su varie contravvenzioni ambientali in materia di scarichi (art. 137, commi 1, 2, 3, 5, 11 e 12, del d.lgs. n. 152/2006; capo L2), di rifiuti (gestione abusiva, deposito incontrollato, discarica abusiva e miscelazione non consentita di rifiuti di cui all'art. 256, commi 1, 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 152/2006, e omessa bonifica di cui all'art. 257 del d.lgs. n. 152/2006; capi L1, L3, L4), di emissioni in atmosfera (art. 279 del d.lgs. n. 152/2006; capi L5, L6) e di prevenzione del rischio di incidenti rilevanti (art. 27 del d.lgs. n. 334/1999, oggi d.lgs. n. 105/2015; capi M, N, O); in via collaterale, sui delitti contro la pubblica amministrazione (artt. 317, 319-ter, 319-quater, 321 e 323 c.p.; capi P, Q, U, V, CC, NN), contro l'amministrazione della giustizia (artt. 326 e 378 c.p.; capi Z, OO, PP) e di falsità in atti (art. 479 c.p.; capi R, DD, EE, FF, II,

---

<sup>90</sup> Cass. pen., sez. IV, 8 gennaio 2021, n. 32899, cit.

<sup>91</sup> Per un recente approfondimento dottrinale, A. DI LERNIA, *Inquinamento, epidemiologia e causalità. Fumi ed eventi nella vicenda Ilva*, in G. DE FRANCESCO, G. MORGANTE (a cura di), *Il diritto penale*, cit., p. 435 ss.

<sup>92</sup> Ass. Taranto, sez. I, 31 maggio 2021, n. 1, in [www.adov231.it](http://www.adov231.it), 28 novembre 2022.

LL, MM); parte dei quali – i delitti contro la pubblica incolumità, contro la pubblica amministrazione e contro la fede pubblica – avvinti dal vincolo associativo (art. 416 c.p.; capo 1).

I profili di incolpazione degli enti erano compendiatati (capi QQ, RR, SS) negli illeciti amministrativi dipendenti da reato degli artt. 24-*ter* (in relazione al delitto associativo), 25 (per i fatti di corruzione in atti giudiziari), 25-*undecies* (per i reati ambientali) e 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001 (per gli eventi lesivi cagionati con la violazione della normativa in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro).

Si noti, in proposito, che rispetto alle contestazioni avanzate nei confronti degli enti rimaneva estraneo il “pacchetto” dei delitti contro la pubblica incolumità, anche alla luce della decisione della Cassazione, intervenuta in sede cautelare reale, che aveva affermato un principio di stretta osservanza del principio di legalità e di inestensibilità surrettizia del “catalogo 231” attraverso il recepimento di tali fattispecie incriminatrici quali delitti-fine dell’associazione per delinquere<sup>93</sup>.

Senza poter in questa sede – per vastità e complessità del compendio motivazionale – entrare nel dettaglio dei vari profili di contestazione, è comunque possibile passare in rassegna alcuni significativi passaggi della pronuncia (il corsivo è degli Autori), che aprono più di uno squarcio visuale sulla citata commistione interno-esterno chiamata in causa dalle condotte asseritamente illecite realizzate nell’ambito dello stabilimento industriale.

È in particolare in relazione all’imputazione per disastro “innominato” ambientale che è dato cogliere le considerazioni di maggior pregnanza circa il processo di progressiva espansione – secondo una dinamica a cerchi concentrici – dei fattori di rischio endoaziendali verso l’ambiente esterno.

Sul punto, la corte pugliese osserva che gli imputati «hanno posto in essere modalità gestionali illegali, anche omettendo di adeguare lo stabilimento

---

<sup>93</sup> Così, la nota pronuncia di Cass. pen., sez. VI, 20 dicembre 2013, n. 3635, in “Rivista trimestrale di diritto penale dell’economia”, 2014, n. 2, p. 488 ss., con nota di C. PIERGALLINI, *Responsabilità dell’ente e pena patrimoniale: la Cassazione fa opera nomofilattica*, la quale, dato atto che nel caso di specie «si è ritenuto di valorizzare, ai fini della responsabilità amministrativa delle società ricorrenti, una serie di fattispecie di reato (ossia, quelle normativamente descritte negli artt. 434, 437 e 439 c.p. [...] del tutto estranee al tassativo catalogo dei reati-presupposto dell’illecito dell’ente collettivo e come tali oggettivamente inidonee, ex D.Lgs. n. 231 del 2001, artt. 2, 5 e 24 ss., a fondarne la stessa imputazione di responsabilità», ha recisamente escluso che «la rilevanza di quelle fattispecie può essere indirettamente recuperata, ai fini della individuazione del profitto confiscabile, nella diversa prospettiva di una loro imputazione quali delitti-scopo del reato associativo [...], poiché in tal modo la norma incriminatrice di cui all’art. 416 c.p. – essa, sì, inserita nell’elenco dei reati-presupposto [...] – si trasformerebbe, in violazione del principio di tassatività del sistema sanzionatorio contemplato dal D.Lgs. n. 231 del 2001, in una disposizione “aperta”, dal contenuto elastico, potenzialmente idoneo a ricomprendere nel novero dei reati-presupposto qualsiasi fattispecie di reato, con il pericolo di un’ingiustificata dilatazione dell’area di potenziale responsabilità dell’ente collettivo, i cui organi direttivi, peraltro, verrebbero in tal modo costretti ad adottare su basi di assoluta incertezza, e nella totale assenza di oggettivi criteri di riferimento, i modelli di organizzazione e di gestione previsti dal citato D.Lgs., art. 6, scomparendone di fatto ogni efficacia in relazione agli auspicati fini di prevenzione». Sul principio di legalità e la responsabilità degli enti, cfr. G. AMARELLI, sub *Art. 2 Principio di legalità*, in D. CASTRONUOVO, G. DE SIMONE, E. GINEVRA, A. LIONZO, D. NEGRI, G. VARRASO (a cura di), *Compliance – Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2014, p. 54 ss.

siderurgico ai sistemi minimi di ambientalizzazione e sicurezza [...] e hanno messo così in pericolo – concreto – *la vita e la integrità fisica dei lavoratori dello stesso stabilimento, la vita e l'integrità fisica degli abitanti del quartiere Tamburi, la vita e la integrità fisica dei cittadini di Taranto*. Danni alla vita e alla integrità fisica che, purtroppo, in molti casi si sono concretizzati: dagli omicidi colposi, alla *mortalità interna ed esterna per tumori, alla presenza di diossina nel latte materno*».

Ancora, secondo l'assise tarantina la gestione dello stabilimento «è stata una gestione disastrosa che ha arrecato un gravissimo *pericolo per la incolumità/salute pubblica* [...] che si è concretizzata sia in condotte commissive, operazioni concrete nel ciclo produttivo, sia in condotte omissive, nella massiva attività di sversamento nell'aria - ambiente di *sostanze nocive per la salute umana, animale a vegetale, diffondendo tali sostanze nelle aree interne allo stabilimento, nonché rurali ed urbane circostanti lo stesso*», all'insegna di una nozione di disastro «inteso non come "macroevento", non come accadimenti disastrosi di grande ed immediata evidenza che si realizzano in un arco di tempo ristretto, ma come un evento non immediatamente percepibile, che si realizza in un arco di tempo anche molto prolungato e che tuttavia comunque produce quella compromissione delle caratteristiche di *sicurezza, di tutela della salute e di altri valori della persona e della collettività* che consentono di affermare l'esistenza di una lesione della pubblica incolumità».

Secondo il giudice di prime cure, dinanzi a un soggetto industriale che avrebbe dovuto, «per dimensioni e per *collocazione geografica rispetto alla città*, adottare quegli accorgimenti tecnici ragionevolmente utilizzabili per ulteriormente *abbattere l'impatto sulla realtà esterna*», l'immagine restituita dal dibattimento «con riferimento alle emissioni di aria-ambiente è quella di un fulcro centrale, costituito dall'*impianto siderurgico, dal quale partono sostanze nocive ed inquinanti e che si distribuiscono a raggiera nell'ambiente circostante: all'interno dello stesso stabilimento, nei quartieri limitrofi, i Tamburi e Statte, su tutto ciò che circonda l'lva, sulla intera città di Taranto*», «evocativa di un vero e proprio girone dantesco».

L'inquadramento fattuale della vicenda sotto la lente del delitto di avvelenamento rivela gli stessi indici di "esternalizzazione" del rischio aziendale poc'anzi segnalati, sotto questo profili riguardanti «la condotta di sversamento, in aria, *con ricadute sul terreno e sul mare*, intesi entrambi, come la base di coltura di specie animali *destinate alla alimentazione umana*; l'evento giuridico consistente nel concreto *pericolo per la salute umana* passante per l'evento, naturalisticamente inteso, dell'abbattimento dei *capi di bestiame* e della distruzione dei *mitili coltivati in Mar Piccolo*»; elementi che hanno portato ad aprire «uno squarcio sulla drammatica realtà gestionale – ma anche di politica industriale – di quello stabilimento: disastrosa, con *ripercussioni esterne ed interne*».

Allo stesso modo, l'analisi della condotta concreta incriminata ai sensi dell'art. 437 c.p. è connotata dalla messa in evidenza di una chiara direzionalità "esterna" della fonte di pericolo di innesco aziendale, sol che si legga la disamina delle condizioni delle varie aree dello stabilimento, a partire dall'area dei «parchi minerari», ritenuta «forse quella più emblematica della capacità inquinante dello

stabilimento siderurgico di Taranto perché è quella che più delle altre presenta delle caratteristiche tangibili: si vede [...] perché *lo spolverio dei parchi colora di un colore nero rossastro le strade e gli edifici* che insistono nel Quartiere Tamburi di Taranto. Le polveri dei parchi minerali si infilano *anche sulle cappottine dei passeggeri e nelle pieghe dei piedini dei bambini*».

Significative appaiono le considerazioni del giudice tarantino anche in relazione alle contravvenzioni ambientali a vario titolo contestate, individuati quali «reati, la maggior parte dei quali a carattere contravvenzionale, che comunque assumono rilevanza in quanto altamente sintomatici delle modalità gestionali dello stabilimento e della mancanza di cura da parte dei titolari della gestione circa il *rispetto delle norme a carattere preventivo e cautelare, dettate anche a presidio della salubrità e della sicurezza del luogo di lavoro e comunque finalizzate al controllo preventivo rispetto ad impianti e materiali per definizione pericolosi*».

Tali passaggi dell'apparato motivazionale, dunque, forniscono ulteriore testimonianza – ove ve ne fosse ancora bisogno – del rapporto biunivoco tra le materie dell'ambiente e della sicurezza, che impone, non soltanto nelle casistiche “macro” (come quella dell'ILVA o, ancora, della *Thyssenkrupp* e dell'*Eternit*), un approccio multidisciplinare e trasversale nell'analisi delle problematiche “EHS”, che tenga pure in debita considerazione i profili di intersezione ai fini del d.lgs. n. 231/2001.

Simile valutazione assume rilievo sia in chiave preventiva, “a monte”, ai fini di una esaustiva e corretta identificazione e valutazione dei rischi reato, funzionale alla strutturazione dei presidi del modello di organizzazione, gestione e controllo, sia nella successiva fase (eventuale) patologica, “a valle”, ai fini della gestione della difesa dell'ente dinanzi al verificarsi di un fatto che impatta sull'uno o sull'altro profilo (o su entrambi).

### *Abstract*

*Il contributo si propone di individuare i profili di intersezione tra la tutela dell'ambiente e della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro nell'ambito della disciplina sulla responsabilità dipendente da reato degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001 e, quale diretta conseguenza, i riflessi che tali interferenze sono in grado di riverberare sui modelli organizzativi che la società è chiamata ad adottare ai fini esimenti.*

*L'analisi, muovendo dal processo legislativo di introduzione “frazionata” delle rispettive fattispecie incriminatrici, esamina il “catalogo 231” dei reati presupposto nelle due materie lungo le direttrici dell'ambiente “interno” e dell'ambiente “esterno”, mediante l'individuazione, da un lato, dei profili di sovrapposizione (attuale e potenziale) e, dall'altro, delle persistenti lacune normative in grado di depotenziare la portata della responsabilità ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.*

*Lo studio è condotto attraverso il riferimento alle più rilevanti vicende giurisprudenziali che hanno posto sotto i riflettori – in termini di offesa ai beni giuridici facenti capo ai lavoratori, ai terzi e alla collettività – le conseguenze derivanti da condotte inosservanti delle discipline cautelari dettate in materia “HSE”, compendiate nel case study riguardante lo stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto.*

*The essay aims to analyze the intersections between the protection of the environment and the health and safety at work in the regulation on the corporate criminal liability pursuant to Legislative Decree no. 231 of 2001.*

*The analysis starts from the “fragmented” legislative process of introducing the respective crimes in the “231 catalogue” and develops along two lines – internal and external environment – in order to identify, on the one hand, actual and potential overlaps between the respective matters, and, on the other, the persistent regulatory failures able to undermine the system of legal persons’ criminal liability.*

*The study was carried out by constant reference to the most relevant case law, particularly focused on the negative consequences that breaches of HSE legislation caused to workers, third parties and the community, reflected in the case study concerning the steelworks of ILVA in Taranto.*

*Parole chiave*

*Salute e sicurezza sul lavoro, Ambiente, Responsabilità da reato degli enti, Modello organizzativo, Gestione dei rischi*

*Keywords*

*Health and safety at work, Environment, Corporate criminal liability, Compliance program, Risk management*

DSL

1-2023

## Conclusioni. Sicurezza dell'ambiente di lavoro e nell'ambiente\*\*

di Francesco Basenghi\*

Mi sono calato nei panni del celebre marziano di Flaiano, che scende a Roma senza nulla sapere del mondo nel quale è arrivato. A dire la verità, ci sono riuscito bene, conoscendo davvero poco del tema sul quale i relatori si sono impegnati.

Devo dire che le relazioni sono state cristalline e di particolare efficacia, soprattutto per chi, come me, aveva l'*handicap* – che in alcuni casi può rivelarsi paradossalmente un vantaggio – di ignorare la materia e di non aver quindi maturato propri convincimenti più o meno fondati. Insomma, il contributo fornito dai relatori è stato realmente prezioso e mi ha permesso di fissare alcune riflessioni che ovviamente non hanno alcuna pretesa se non quella di presentarsi come una specie di riepilogo, pur parziale e inadeguato, ispirato dal naturale e cauto buon senso che di solito guida il neofita.

Ebbene, credo che un primo punto fermo – generalmente condiviso ed emergente dai contributi dati dai relatori, pur muovendo da prospettive e con sensibilità molto diverse – sia rappresentato dalla decifrazione di una dinamica inevitabile, dalla emersione di un processo ormai avviato in modo inarrestabile verso una sorta di “integrazione regolativa” che riguarderà l'ambiente inteso in modo fluido, in termini di *continuum*, non più parcellizzato tra lavoro e non lavoro. Di questo processo – va da sé – il legislatore sarà ad un tempo testimone ed attore, come sempre accade quando il diritto deve faticosamente rincorrere i mutamenti storici cercando in qualche modo di governarli per non esserne travolto. E si tratta di una prima conclusione forse valutabile come povera e banale oggi, ma che certo sarebbe parsa meno scontata qualche tempo fa – non troppo, a dire il vero – quando questa fluidità era assai più nascosta e pareva al più essere il risultato delle suggestioni immaginifiche di certi pensatori visionari.

Come sempre succede in casi simili, il quadro regolativo attuale offre qualche piccolo spunto, segnali modesti, ancora esitanti e sussurrati, di ciò che probabilmente sarà.

---

\* Francesco Basenghi è professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia. [francesco.basenghi@unimore.it](mailto:francesco.basenghi@unimore.it)

\*\* Il saggio costituisce una rielaborazione delle conclusioni presentate al convegno su “Sicurezza dell'ambiente di lavoro e nell'ambiente”, organizzato a Modena il 16 marzo 2023 dalla Fondazione Marco Biagi e dall'Osservatorio Olympus dell'Università di Urbino Carlo Bo.

In questo panorama mi pare si debba inserire la riforma costituzionale (l. n. 1/2022) di cui hanno parlato Roberto Pinardi e Paolo Pascucci, seppur con accenti in parte diversi; il primo lamentandone il carattere un po' riduttivo (si è parlato di timidezza, se non sbaglio); il secondo enfatizzandone i portati innovativi e propositivi.

Comunque la si veda, mi pare che già dal tessuto costituzionale preesistente all'intervento dello scorso anno si potessero trarre – come suggeriva Paolo – elementi utili a postulare una estensione, per via strettamente interpretativa, della “copertura protettiva” – chiamiamola così – garantita dalla invocabilità di alcuni valori fondativi immanenti al sistema ordinamentale. In altri termini, mi pare di poter dire che anche “a Costituzione invariata” si potessero considerare comunque affermati ed accolti alcuni principi, tra i quali quello che consentiva – ma anche imponeva – di leggere la tutela ambientale declinata nelle due “fasi” *endo* ed *extra*: ambiente di lavoro e ambiente di non lavoro, pur in un quadro volto a stemperare ogni contrapposizione in una più ampia concezione o visione “circolare”, come accennato.

Insomma, già il sistema conteneva gli enzimi che permettevano di leggere in modo integrato il tema della protezione ambientale.

Considerazioni non molto diverse valgono per la legislazione ordinaria, che si segnala per la biunivocità dei richiami e degli echi reciproci. Alludo, in particolare, alla rinvenibilità di frammenti normativi – non saprei definirli diversamente in considerazione della loro incompiutezza – che restituiscono una sorta di *idem sentire*, di affinità elettiva rispetto al tema della protezione ambientale intesa in senso olistico.

Si comincia dal “nostro” diritto del lavoro – lo hanno notato in modo molto convincente Chiara Lazzari e Paolo Pascucci – che presenta una serie di riferimenti coerenti – anche se in modo ancora embrionale e balbettante, di certo non organico né tantomeno esauriente – con una lettura “estesa” – oltre il perimetro vincolato e un po' angusto dell'ambiente di lavoro inteso in senso classico – degli obblighi, gli imperativi che si impongono al datore di lavoro in chiave protettiva.

Si citava così l'art. 2, lett. *n*, del d.lgs. n. 81/2008 e l'art. 18 della stessa fonte quali previsioni di tenore generale; entrambe tanto chiare nella loro ampia estensione precettiva quanto (ancora) figlie di una giustapposizione concettuale *d'antan*, sempre più logora e vieta, quella fondata sulla contrapposizione tra un “fuori” ed un “dentro”, tra *intraneus* ed *extraneus*, come ben ricorda l'immane associabile del sostantivo ambiente all'aggettivo “esterno”.

Ma non mancano altre disposizioni forse più interessanti nella loro declinazione “grado zero”, senza aggettivazioni, forse – non si sa quanto consapevolmente – frutto di un nuovo modo di concepire l'ambiente come un valore da salvaguardare *tout court* o, ancora, *sans phrase*: si pensi all'art. 46 – in tema di prevenzione incendi – o all'art. 73 – in tema di informazione, formazione e addestramento – dove l'ambiente è evocato in sé, al di fuori ed al di là di ogni

qualificazione inevitabilmente riduttiva e confinato (uso il termine in senso ovviamente atecnico).

Ma si parlava di relazione biunivoca ed è giusto accennare, in chiave di reciprocità, a frammenti normativi reperibili al di fuori della legislazione lavoristica ma “spendibili” ai fini della tutela degli ambienti (anche) di lavoro.

E a questo proposito è stato citato da Paolo Pascucci – tra i tanti – il d.lgs. n. 105/2015 (attuativo della c.d. Direttiva Seveso III), il cui art. 14 sembra davvero scritto da un legislatore assorto nella lettura dell’art. 2087 c.c. quando si pensi alla previsione dell’obbligo, in capo al gestore – figura in sé non troppo diversa dal datore di lavoro ed anzi spesso coincidente con questa – di “adottare tutte le misure idonee a prevenire gli incidenti rilevanti e a limitarne le conseguenze per la salute umana e per l’ambiente”; ambiente – si noti – evocato senza aggettivi.

Tutto questo per dire, insomma, che chiari segnali – orientati nel senso di una lettura “estesa” dell’ambiente – emergono dal diritto positivo e sono già presenti nel sistema.

Ancora nella stessa direzione mi sento di collocare le convincenti osservazioni svolte dagli avvocati Chilosì e Riccardi nella loro puntuale analisi del notissimo d.lgs. n. 231/2001. Qui il catalogo dei c.d. “reati presupposto” attesta la convivenza tra disposizioni di matrice lavoristica – concepite avendo riguardo alla nozione di ambiente di lavoro inteso in senso “tradizionale” – e norme che, seppur con limiti, riserve e omissioni, riguardano la tutela ambientale a tutto tondo. E la identità della loro considerazione ai fini della configurabilità della c.d. responsabilità amministrativa delle persone giuridiche – comunque la si qualifichi – sembra esprimere una chiara scelta di campo sul piano quantomeno assiologico.

Arrivo così ad un tema forse più scontato ma non per questo meno centrale. Mi pare sia emerso, pur toni mutevoli, quanto il superamento degli steccati tradizionali tra ambiente di lavoro e ambiente di non lavoro non sia solo il frutto di una maturata consapevolezza riguardante la lettura olistica di cui si è detto; anche il concetto di ambiente di lavoro sta subendo – non per scelta consapevole del legislatore ma per una inevitabile trasformazione dei modi di lavoro – una trasmutazione genetica inimmaginabile nella storia dell’uomo perché mai vissuta prima con paragonabile intensità; si tratta di fenomeni destinati a prodursi per il formidabile progresso delle tecniche, dei *pattern* organizzativi, delle regole di svolgimento del lavoro, con superamento delle classiche unità aristoteliche di tempo, di luogo e di azione: il futuro ci sta restituendo e ci restituirà con ancor maggior forza in futuro forme di lavoro sempre più fluide e meno standardizzate, sempre più personalizzate e poliformi, sempre più “diffuse” nella loro collocazione spaziale e cronologica.

V’è concordia nell’affermare che il modello di lavoro convenzionale non scomparirà mai del tutto, benchè personalmente non ne sia così sicuro; ma siamo invece tutti sicuri che meriterà una posizione sempre più marginale, fino a diventare residuale come già ci dicono segnali prepotenti. Del resto, molti dei miei studenti proprio qui e proprio ora ce ne stanno dando conferma nel momento in cui

lavorano ciascuno per conto proprio; seduti strategicamente nella parte più lontana della sala, mandano qualche mail urgente o qualche *whatsapp* non differibile. E lavorano pur orecchiando – almeno lo spero – quello che stiamo dicendo in questa sala. Aggiungerei che fanno bene, se posso permettermi, perché questo è un modo di lavorare compatibile con gli attuali modelli: non sono in un ambiente di lavoro ma stanno lavorando.

Tutto ciò – lo affermo “con la violenza dell’ovvio”, come direbbe Roland Barthes – ha riflessi naturalmente pesantissimi sul concetto stesso di subordinazione *ex art. 2094 c.c.*, come ben sanno i miei colleghi. E non sto nemmeno ad insistere sul tema, tanto è scontato. Ma – se mi si passa la piccola provocazione – quell’*art. 2094 c.c.* non ha mai avuto – ammettiamolo – alcuna autentica e decisiva capacità discretiva, alcuna attitudine a qualificare le infinite manifestazioni del lavoro nemmeno ai tempi della fabbrica monolitica, rigidamente eterodiretta e scandita nei ritmi di lavoro secondo le indicazioni dell’ingegner Frederick Taylor. Anche allora non mancavano figure collocate nella c.d. zona grigia, per quanto ridotta. Anche allora la dottrina si affaticava sulla endiadi “*alle dipendenze e sotto la direzione*”, cercando di distillarne il significato più intimo e profondo senza mai giungere però a risultati definitivi.

Non credo quindi che la progressiva evaporazione di una disposizione dal significato così ineffabile sarà capace di produrre conseguenze di particolare segno.

In sintesi, quindi, tutto ciò per dire cosa?

Credo – ma si è facili profeti – che si arriverà verso il superamento degli steccati che ci portiamo dietro da anni muovendo da una contrapposizione figlia del passato – tema sul quale Chiara Lazzari ha scritto contributi importanti – in ragione di quella idea di circolarità che evoca appunto questo tipo di concetto.

Sono invece un po’ perplesso – e qui chiudo il mio breve intervento – sul ruolo che potrà avere nella gestione della materia il sindacato. Mi permetto di fare questo *assist* all’amico Iacopo Senatori, che curerà la tavola rotonda: i dubbi che ho – sia chiaro – non riguardano la capacità di gestire il tema – benché l’estensione obiettiva del concetto di ambiente oltre il suo tradizionale perimetro lavoristico imponga il possesso di competenze non banali, lontane dall’ordinario bagaglio specialistico del funzionario sindacale – quanto invece la legittimazione a farsi sensibile interprete di interessi *altri* rispetto a quelli coinvolti nella gestione dei luoghi di lavoro.

A ciò si aggiungono poi i consueti e mai superati dubbi sul ruolo del sindacato o, se si preferisce, sulla sua *mission*: penso semplicemente che gli attori collettivi debbano fare altro.

Insomma, io credo – scuserete la conclusione un po’ di retroguardia e veterolavorista – che l’azione sindacale sia da sempre orientata alla difesa ed alla protezione dei lavoratori – nella loro dimensione tanto collettiva quanto individuale – all’interno del perenne conflitto riguardante la contrapposizione degli interessi innervati sul rapporto di lavoro.

Questa è la sua funzione. E sarebbe francamente ingeneroso – fors’anche poco responsabile – da parte del legislatore investire il sindacato di altri compiti, come quello di contrattare con il datore di lavoro concessioni o impegni sul piano della tutela dell’ambiente inteso nella sua dimensione estesa.

Peraltro – v’è di più – il sindacato è naturalmente portato a contrattare; ma questa è materia che intercetta posizioni non negoziabili per definizione in quanto afferenti a diritti assoluti che – spero Roberto Pinardi non mi smentisca – sono incompressibili.

Si parlava poco fa di diritti tiranni. Io francamente la penso in modo un po’ diverso: la penso come le sentenze più recenti, quelle che citavano Paolo Pascucci e Roberto Pinardi poco fa. La tutela della salute si pone come principio fondamentale ed essenziale e rispetto a questo gli altri “cedono”.

E allora la domanda è: quale ruolo è realmente in grado di giocare in questa partita ideale il sindacato, che ha un DNA negoziale?

Suonerebbe certo come fuor d’opera ricordare le clausole di monetizzazione dei rischi del secolo scorso, però non si può dimenticare che il sindacato non ha sempre dato splendida prova di sé quando si è trovato coinvolto nella gestione della sicurezza; materia che non a caso non ha di regola grande spazio all’interno dei contratti collettivi.

Il sindacato – lo dico in termini ancor più chiari – non nasce per imporre il rispetto dei principi ordinamentali che hanno natura non contrattabile e poco si prestano ad essere trattati in un tavolo negoziale nel quale si discuta del rinnovo del contratto collettivo scaduto e degli aumenti retributivi da strappare. Peraltro, non occorre essere esperti di relazioni industriali per sapere che le dinamiche sottese a questi processi suggeriscono proprio di evitare contaminazioni tra ambiti così profondamente diversi perché pericolosissime: il rischio – non sempre scongiurabile – è quello che il tema ambientale in senso lato possa diventare “moneta di scambio” rispetto a concessioni ottenute altrove.

Tutto ciò – ovviamente – non vuol dire che il sindacato debba rimanere sordo rispetto a questi temi; credo invece che altri se ne debbano occupare ed abbiano competenze, legittimazione e poteri per poterlo fare.

Vi ringrazio per l’attenzione.

Seconda parte: Note e dibattiti

DSL

1-2023

## RLS OnLine e Picasso: la Rete per il Lavoro Sicuro italiano\*

a cura di Antonio Preteroti, Claudio Arlati, Daniele Di Nunzio,  
Gianni Fenu, Diana Gagliardi

La presente pubblicazione riassume i risultati emersi nell'ambito del progetto di ricerca ID 19 *“RLS OnLine e Picasso: la Rete per il Lavoro Sicuro italiano. Apertura al pubblico nazionale degli RLS della piattaforma informatica collaborativa per la salute e sicurezza sul lavoro per la generazione e lo scambio di nuove pratiche in materia di SSL, con l'apporto delle confederazioni comparativamente più rappresentative”* finanziato dall'INAIL (Bando Bric 2019) e realizzato dall'Università degli Studi di Perugia, dall'Università degli Studi di Cagliari, dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio e da IAL Nazionale - Innovazione Apprendimento Lavoro s.r.l., con la partecipazione delle Organizzazioni Sindacali.

Il primo capitolo, frutto del lavoro condiviso dell'ente finanziatore INAIL, della Fondazione Giuseppe Di Vittorio, di IAL Nazionale - Innovazione Apprendimento Lavoro s.r.l., di CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro, di CISL - Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, di UIL - Unione Italiana del Lavoro, e del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia, illustra la metodologia utilizzata nel corso della ricerca nonché i risultati emersi dalla stessa con particolare attenzione alle nuove esigenze degli attori della prevenzione. Il secondo capitolo, curato dal Dipartimento di Matematica ed informatica dell'Università di Cagliari, descrive in modo analitico le metodologie di implementazione della piattaforma RLS Online e le sue funzionalità. Infine, il terzo capitolo, realizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia, da IAL Nazionale - Innovazione Apprendimento Lavoro s.r.l. e da CISL - Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, analizza i profili giuridici di maggior rilievo in relazione alla rappresentanza e alla partecipazione dei lavoratori nel sistema prevenzionistico, nonché il ruolo e le funzioni ricoperte dai diversi attori della prevenzione nei contesti aziendali, con una specifica attenzione alla figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza.

---

\* Il presente lavoro è stato sottoposto ad una preliminare lettura della Redazione.

# I. Strutture e funzioni di una piattaforma online per gli attori della sicurezza

di A. Preteroti, S. Cairoli, S. Bellomo, A. Delogu, S. Calleri, S. Costa, C. Frasccheri, I. Delaria, D. Di Nunzio, C. Arlati, D. Gagliardi, L. Rocchi, P. Tassone, D. Vasselli, F. De Giuli, G. Giampà\*

SOMMARIO: 1. Obiettivi del progetto di ricerca. Elementi di continuità con i risultati raggiunti. – 2. Lo stato dell'arte. Problematicità nell'informazione e formazione degli attori della sicurezza. – 3. Metodologia nell'implementazione della piattaforma. – 4. Workshop per la progettazione partecipata di percorsi tematici e sviluppo delle sezioni editoriali. – 5. La piattaforma quale strumento di miglioramento della consapevolezza degli attori della sicurezza. – 6. Rappresentanza nei luoghi di lavoro e smaterializzazione del lavoro. L'importanza dei nuovi strumenti tecnologici per l'effettività dell'azione sindacale. – 7. Conclusioni.

## 1. Obiettivi del progetto di ricerca. Elementi di continuità con i risultati raggiunti

Il fenomeno della trasformazione digitale e il processo di continua evoluzione tecnologica negli ultimi decenni si conferma un tema di grande rilevanza anche all'interno del campo formativo. Il concetto odierno, e in costante aggiornamento, di *digital learning*<sup>1</sup>, sta in questo senso a significare un sistema integrato di canali e mezzi di comunicazione che prevedono l'utilizzo della tecnologia come strumento di apprendimento. Questo fenomeno utilizza la rete Internet anch'essa soggetta a continui potenziamenti; tale approccio fruibile e implementabile in diverse modalità spazio-temporali, può contribuire anche, e in maniera significativa ad aumentare la diffusione e condivisione di conoscenze in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Le piattaforme online in particolare, oltre a rappresentare un utile mezzo di trasmissione di contenuti formativi e informativi, possono essere usate nella logica della costruzione di reti collaborative aperte, in cui le richieste di informazioni sono veicolate rapidamente e che soprattutto consentano l'interazione tra soggetti. In tale contesto infatti la flessibilità di impiego di una piattaforma online da parte di un utente interessato rappresenta un modo semplice per interfacciarsi con la sua comunità di riferimento attraverso un dispositivo fisso e/o mobile.

---

\* Seppur il testo rappresenti il frutto di un lavoro condiviso i paragrafi sono da attribuirsi a: D. Gagliardi, P. Tassone, D. Vasselli, par. 1; S. Costa, I. Delaria, par. 2; D. Di Nunzio, S. Calleri, par. 6; A. Preteroti, S. Bellomo, S. Cairoli, A. Delogu, L. Rocchi, F. De Giuli, G. Giampà parr. 3, 4, 5, 7.

<sup>1</sup> S. STABILE, R. BENTIVENGA, E. PIETRAFESA, *ICT e lavoro: nuove prospettive di analisi per la salute e sicurezza sul lavoro*, INAIL - Dipartimento di medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale, 2017.

Dai presupposti elencati nonché dall'esigenza di favorire la partecipazione degli attori principali della prevenzione, nel piano della ricerca scientifica INAIL 2019–2021 nell'ambito del Programma di Ricerca dal titolo *“La normativa per la tutela della Salute e Sicurezza dei Lavoratori in Italia: dalla valutazione d'impatto alle prospettive connesse al cambiamento del lavoro e all'evoluzione dei modelli partecipativi”*, è stato previsto uno specifico progetto per la *“Creazione di un sistema contemporaneo di raccolta delle fonti, finalizzato alla valorizzazione del patrimonio delle conoscenze in tema di Salute e Sicurezza sul lavoro. Implementazione della piattaforma Rls-Online”*.

Parte del progetto è stata realizzata attraverso un Bando di ricerca in collaborazione (BRIC 2019) allo scopo di realizzare un valido strumento di riferimento per promuovere la SSL e le buone prassi, supportando in questo modo le azioni, anche digitali, mirate al contrasto della inadeguata prevenzione e a implementare il coinvolgimento e la partecipazione effettiva dei lavoratori e delle loro rappresentanze in tema di SSL. L'obiettivo generale del progetto è stato quello di dare attuazione in forma stabile e organizzata alla piattaforma *“Picasso”*<sup>2</sup>, già realizzata dall'Università di Perugia - Dipartimento di Giurisprudenza, in qualità di Coordinatore del progetto, Fondazione di Vittorio, Sindnova, Università di Cagliari- Dipartimento di Informatica nell'ambito di un precedente progetto finanziato dal piano delle Attività di ricerca Inail 2016-2018, (BRIC 2017) e consistito in uno studio di fattibilità, sviluppo e sperimentazione di una piattaforma in grado di costituire un centro contemporaneo on-line di raccolta, analisi e condivisione continua delle fonti documentali e dei materiali sui temi della SSL, nonché finalizzato a supportare le figure della prevenzione, in particolare il ruolo degli RLS/RLST/RLS di sito produttivo.

In continuità con il precedente, il nuovo progetto ha visto sostanzialmente confermata la composizione del partenariato, nelle rispettive attribuzioni (il *feed* dei contenuti a cura del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia, della Fondazione di Vittorio e del nuovo partner IAL Nazionale s.r.l., lo sviluppo della piattaforma e la migliore fruibilità dei dati in termini compatibili con la tecnologia informatica concretamente utilizzabile, a cura del Dipartimento di Matematica e Informatica dell'Università di Cagliari), e il coinvolgimento diretto delle organizzazioni sindacali confederali CGIL, CISL, UIL nazionali.

Con il proposito di sviluppare reti e migliorare i sistemi di prevenzione della SSL il percorso sperimentale, lungo e articolato, ha declinato l'obiettivo generale anzidetto in una serie di obiettivi specifici, tradotti in altrettante fasi operative, che verranno di seguito sinteticamente illustrate.

Per il raggiungimento degli obiettivi del progetto, lo studio ha previsto inizialmente la costruzione della *Governance* della piattaforma. È stato costituito un

---

<sup>2</sup> M. MIRABILE, D. DI NUNZIO, C. ARLATI, D. VASELLI, V. BOCCUNI, S. AUTIERI, F. BIASIOTTI, I. DELARIA, D. ZARRA, S. CALLERI, C. FRASCHERI, D. GAGLIARDI, *Fabbisogni, reti e tecnologie partecipative per la creazione di una piattaforma online destinata ai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza: metodologia e risultati della ricerca*, in A. PRETEROTI, C. ARLATI, D. DI NUNZIO, G. FENU, D. GAGLIARDI (a cura di), *Rls Online - La Rete per il lavoro sicuro. Fabbisogni, metodologia e sviluppi della piattaforma sperimentale RLS-online*, in *“Diritto della Sicurezza sul Lavoro”*, 2, 2020.

Comitato di Direzione (composto da un rappresentante per ciascuno dei partner del Progetto e da un rappresentante dell'Unità operativa interna INAIL in qualità di osservatore) e congiuntamente è stato nominato un Comitato di Redazione. Quest'ultimo presieduto da un Coordinatore individuato dalle organizzazioni sindacali coinvolte nel progetto, ha avuto l'incarico di gestire l'attività editoriale nel suo complesso, in conformità con le indicazioni di indirizzo e le modalità stabilite dal Comitato di Direzione.

Sempre facendo seguito al progetto precedente, la realizzazione dei contenuti, ad opera del Comitato di redazione, ha seguito due "direzioni editoriali", che si sono distinte in:

- a) elaborazione e realizzazione di un programma di raccolta e catalogazione di materiale documentale già esistente in archivio;
- b) analisi e sviluppo di servizi editoriali aggiuntivi.

Entrambe le azioni rispondono a una duplice esigenza: da un lato il mantenimento e la valorizzazione del patrimonio documentale già acquisito, su ispirazione diretta dell'esperienza del Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (CRD) utile alle rappresentanze dei lavoratori *come nell'esperienza di partecipazione al Sistema della prevenzione*<sup>3</sup>); dall'altro l'importanza di fornire ai destinatari un monitoraggio aggiornato e integrato rispetto ad alcuni indicatori di cambiamento intervenuti nel tempo nel mondo del lavoro., continuando a considerare l'evoluzione normativa, lo sviluppo tecnologico<sup>4</sup>, il lavoro agile<sup>5</sup>).

Un'altra azione di continuità<sup>6</sup> del nuovo progetto è stata quella di identificare potenziali partnership con soggetti terzi o altri strumenti web, in grado di potenziare la capacità della piattaforma di offrire ulteriori servizi agli utenti, inclusa anche la condivisione di contenuti specifici, avendo cura di evitare collaborazioni con soggetti commerciali o comunque con siti a scopo lucrativo.

Il progetto ha previsto anche la rielaborazione grafica del prototipo realizzato nel corso della prima ricerca con la definizione di un nuovo *lay out*, del logo identificativo, e di nuovi prodotti informativi (newsletter), tenendo anche conto degli interessi e del successivo riscontro da parte dei potenziali fruitori.

Ulteriore passaggio strutturale è stata la definizione delle policy di privacy della piattaforma, in linea con le previsioni normative europee e nazionali.

---

<sup>3</sup> C. STANZANI (a cura), *Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985). Uno studio storiografico, sociologico e giuridico di una stagione sindacale*, Milano, Franco Angeli, 2020, pp. 85-114.

<sup>4</sup> G. BURESTI, F. BOCCUNI, R. CAGLIANO, F. CANTERINO, D. DI NUNZIO, C. ARLATI, S. BELLOMO, B. PERSECHINO, *Sistemi di prevenzione, partecipazione e rappresentanza dei lavoratori nel tempo della trasformazione digitale - Metodologia e prime evidenze*, INAIL, 2023.

<sup>5</sup> F. BOCCUNI, M. BONAFEDE, G. BURESTI, C. DI TECCO, D. GAGLIARDI, S. IAVICOLI S., B. PERSECHINO, M. RONCHETTI, B.M. RONDINONE, *Insula 2. Seconda Indagine nazionale sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, INAIL, 2014; R. CAGLIANO, P. TRUCCO, D. DI NUNZIO, S. BELLOMO, G. BURESTI, F. BOCCUNI, S. CALLERI, C. FRASCHERI, M. LUPI, *IMPACT-RLS: indagine sui modelli partecipativi aziendali e territoriali per la salute e la sicurezza sul lavoro*, INAIL, 2017.

<sup>6</sup> M. MIRABILE, D. DI NUNZIO, C. ARLATI, D. VASSELLI, V. BOCCUNI, S. AUTIERI, F. BIASIOTTI, I. DELARIA, D. ZARRA, S. CALLERI, C. FRASCHERI, D. GAGLIARDI, *Fabbisogni, reti e tecnologie partecipative*, cit.

Nell'ultima fase progettuale si è proceduto alla sperimentazione della piattaforma nel contesto di un test pilota controllato con l'intervento di un *panel* di 300 RLS individuati dalle organizzazioni sindacali che supportano il progetto.

I partecipanti al test pilota, sono stati invitati ad interagire con la piattaforma, con particolare riferimento alla navigazione fra le diverse sezioni e alle operazioni di caricamento di documenti e proposta di notizie e/o eventi da pubblicare. Tutto ciò ha condotto a rilevare le competenze tecnologiche e l'assiduità di utilizzo, nonché a raccogliere commenti e rilievi su diversi aspetti della piattaforma (ad esempio la funzionalità, la facilità di accesso, l'utilità e completezza dei contenuti etc.).

## 2. Lo stato dell'arte. Problematicità nell'informazione e formazione degli attori della sicurezza

Come è noto è all'articolo 2 del d.lgs. n. 81/2008 che vengono definiti i concetti di informazione, formazione e addestramento, concetti che riguardano tutti i c.d. attori della sicurezza, che devono essere appunto informati, formati e talvolta (in base all'attività svolta) addestrati sui rischi presenti e sulle misure di prevenzione e protezione da adottare (vd. Cap. III, par. 3 su Obblighi di informazione, formazione e addestramento). Informazione e formazione, in particolare, che non possono che muoversi insieme, perché «se è infatti evidente che l'informazione potrebbe non sortire gli effetti attesi qualora dovesse riguardare soggetti che non dispongono di competenze adeguate ad apprezzarne i contenuti, non è meno evidente che anche la progettazione e l'erogazione di una formazione mirata e di qualità non possa non appoggiarsi su un esaustivo background informativo riguardante lo specifico contesto aziendale, i ruoli e le dinamiche relazionali che lo caratterizzano, ma anche la tipologia delle mansioni e le professionalità necessarie a lavorare in sicurezza»<sup>7</sup>.

Ma anche informazione e formazione che non possono non adeguarsi a un mondo del lavoro che, negli ultimi anni, ha visto profonde mutazioni, legate a fattori sociali, culturali ed economici, in parte acuiti durante la crisi pandemica. Pensiamo *in primis* ai processi di digitalizzazione che hanno avuto un impatto crescente sul lavoro, modificandone anche la struttura organizzativa e contribuendo ad aumentare la diffusione di modelli basati su forme di economie a rete e sulla diffusione della *gig economy*, cambiamenti che hanno avuto un impatto determinante nei processi organizzativi e nelle modalità di lavoro, contribuendo ad aumentare i fattori di rischio organizzativi e psicosociali<sup>8</sup>. Ma non possiamo non citare anche i mutamenti legati alla crisi demografica e all'invecchiamento della forza lavoro o ai cambiamenti climatici, scenari che hanno portato, da una parte, al

---

<sup>7</sup> L. ANGELINI, *Le sfide della formazione per la sicurezza sul lavoro*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2022, n. 1, I, p. 7.

<sup>8</sup> G. BURESTI, F. BOCCUNI, R. CAGLIANO, F. CANTERINO, D. DI NUNZIO, C. ARLATI, S. BELLOMO, B. PERSECHINO, *Sistemi di prevenzione*, cit.

determinarsi di nuovi rischi e pericoli per il benessere psico-fisico dei lavoratori e delle lavoratrici e dall'altra a nuove e crescenti sfide anche in relazione alla formazione in tema di salute e sicurezza. Ed è in questo contesto, infatti, alla luce di una sempre maggior richiesta di nuove e specifiche competenze, che cambiano le esigenze formative da soddisfare e la formazione, che deve essere declinata «in ragione dei diversi soggetti cui è destinata e delle differenti qualificazioni che ne dà il legislatore all'interno delle norme che se ne occupano («sufficiente», «adeguata», «generica», «specifica», «particolare» e «aggiuntiva» nel caso di lavoratori impegnati con contratti di lavoro flessibili)»<sup>9</sup>, assume oggi un ruolo chiave nell'ambito del dibattito scientifico ma anche in quello politico-sindacale. In questo quadro, infatti, nasce la Piattaforma per la salute e sicurezza sul lavoro, presentata da CGIL, CISL e UIL al Governo ad aprile 2021, nella quale viene rivendicata con forza la necessità di estendere e garantire una formazione adeguata ed efficace a tutti i lavoratori e le lavoratrici, ma non solo: di introdurre l'obbligo di formazione per i datori di lavoro, di assicurare l'informazione, la formazione e l'addestramento come diritti fondamentali ed esigibili di ogni lavoratrice e lavoratore, che non possono essere adibiti al lavoro senza che abbiano una preparazione ed un addestramento adeguati (indipendentemente dalla tipologia contrattuale, età, genere provenienza da altri paesi) che devono essere forniti ai lavoratori e alle lavoratrici prima di essere adibiti ad ogni specifica mansione e che devono essere erogati da Enti di formazione accreditati e certificati.

E sempre in tema di formazione, ad avvalorare l'importanza che la tematica riveste nell'ambito della salute e sicurezza sul lavoro, sono recenti le novità introdotte a seguito dell'emanazione del d.l. n. 146/2021, poi convertito con la legge n. 215/2021, che hanno apportato alcune modifiche al d.lgs. n. 81/2008 e hanno in parte risposto alle richieste fatte unitariamente e che abbiamo poc'anzi citato. Il c.d. Decreto Fiscale (poi legge), come sappiamo, relativamente alla materia della formazione, ha infatti esteso l'obbligo di formazione e aggiornamento anche al datore di lavoro (prima escluso), ha previsto l'accorpamento, la rivisitazione e la modifica degli Accordi attuativi del d.lgs. n. 81/2008 in materia di formazione, ha fornito ulteriori precisazioni in merito alla formazione del preposto, ha introdotto le verifiche di efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa e ha previsto l'istituzione di un Repertorio degli Organismi paritetici che devono essere quindi individuati solo tra quelli che rispondono ai criteri definiti nel d.lgs. n. 81/2008.

Ma riflettendo su RLS Online e al motivo che ha portato alla creazione di questo strumento, vi è, *in primis*, certamente, quello di informare, e di dare supporto, attraverso la condivisione di documentazione e di messa a fattor comune di esperienze e prassi significative, in particolare, chi, per le Organizzazioni sindacali, svolge l'importante ruolo di rappresentanza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro per le problematiche legate alla salute e sicurezza, il

---

<sup>9</sup> L. ANGELINI, *Le sfide della formazione*, cit., p. 8.

RLS, al quale è dedicata questa piattaforma. Garantire insieme informazione e formazione adeguate ai RLS, consentirebbe loro di svolgere autonomamente ed efficacemente il ruolo e questo soprattutto alla luce delle esigenze espresse da tali figure che, come emerge in recenti studi, sono principalmente quelle di ricevere formazione ulteriore (44%), di acquisire informazioni e documentazioni più approfondite, oltre a quanto garantito dagli obblighi di legge (42%) insieme alla necessità di sviluppare nuove competenze (39%)<sup>10</sup>.

### 3. Metodologia nell'implementazione della piattaforma

La ricerca svoltasi nel corso dei due anni di durata previsti dal progetto ha visto il susseguirsi di diverse fasi di sviluppo e implementazione della piattaforma.

Si è proceduto con una prima fase di regolamentazione e coordinamento delle attività editoriali necessarie all'operatività del sito. Nello specifico si è istituito un Comitato di Direzione incaricato della *governance* dell'attività di gestione del portale, e un Comitato di Redazione incaricato di implementare il materiale presente sulla piattaforma (*supra* par. 1).

Successivamente è stato creato un archivio contenente la documentazione rilevante in materia di salute e sicurezza sul lavoro, definendo, con l'approvazione del Comitato di Direzione, in modo specifico un protocollo per le modalità di acquisizione, selezione e catalogazione della documentazione e un programma di raccolta e archiviazione, con particolare attenzione alla catalogazione per "Settori" e "Rischi", nonché i criteri per l'individuazione delle parole chiave necessarie per l'indicizzazione del materiale.

Nel corso del progetto si è, dunque, proceduto allo sviluppo di diversi servizi editoriali quali percorsi tematici, newsletter, news ed eventi. Infatti, nell'intento di valorizzare ulteriormente la partecipazione attiva e il contributo fattivo degli utenti/RLS della piattaforma<sup>11</sup>, è stata portata a compimento la sezione dei Percorsi Tematici, di fatto già ideata nel primo periodo del progetto ma non implementata, con l'identificazione di tre tematiche centrali per la figura e il ruolo del RLS, cui hanno corrisposto altrettanti itinerari, articolati tenendo presenti necessità di aggiornamento tempestivo degli argomenti proposti: Percorso tematico su "Il ruolo del RLS"; Percorso tematico su "Appalti e salute e sicurezza sul lavoro"; Percorso tematico su "la Sorveglianza sanitaria". Sempre nell'ambito dei servizi editoriali aggiuntivi, è stato dato seguito all'iniziativa, già prevista durante le attività progettuali precedenti, e confermata, nell'interesse dei fruitori, della creazione di una newsletter: un primo prototipo/numero 0 ha avuto come oggetto principale la

---

<sup>10</sup> R. CAGLIANO, P. TRUCCO, D. DI NUNZIO, S. BELLOMO, G. BURESTI, F. BOCCUNI, S. CALLERI, C. FRASCHERI, M. LUPI, *IMPACT-RLS: indagine sui modelli partecipativi*, cit., p. 53.

<sup>11</sup> D. WALTERS, E. WADSWORTH, *Worker participation in the management of occupational safety and health: qualitative evidence from ESENER-2*, in *European Agency for Safety and Health at Work (EUOSHA)*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017.

tematica “Appalti”, mentre il primo numero è stato dedicato al Ruolo del RLS, con focus e aggiornamenti sulle tematiche di interesse.

Inoltre, coerentemente con l’approccio della ricerca-intervento partecipativa utilizzata nell’ambito del percorso precedente, e in conformità metodologica con gli strumenti già impiegati con riscontro positivo, lo studio ha coinvolto i destinatari privilegiati della piattaforma in alcuni momenti di confronto e valutazione dell’*iter* compiuto, nello specifico in relazione alle funzionalità già in parte conosciute dello strumento e alla possibilità di apportarvi modifiche e cambiamenti in senso migliorativo.

A quest’ultimo scopo il contributo preso in esame è stato quello di un panel selezionato e rappresentativo delle tre Sigle sindacali, ma soprattutto in grado di riportare informazioni attendibili e maturate in modo diretto o indiretto sui fabbisogni informativi e formativi dei RLS, anche in merito a problematiche di stretta attualità.

Complessivamente la metodologia messa in atto in tale fase ha previsto la realizzazione di due sotto-fasi:

1. l’organizzazione di un workshop da remoto, funzionale all’attivazione del portale unitario, e in particolare dell’area «percorsi tematici» e della newsletter del progetto, ritenuto essenziale, quale elemento di continuità rispetto all’esperienza precedente e ai suoi risultati, nonché alla connotazione di confronto partecipativo da parte dei potenziali utenti, da cui è stata caratterizzata fin dall’inizio. L’esperienza in questione ha visto la presenza attiva e rappresentativa anche territorialmente e per comparto delle figure coinvolte (cfr. par. 4);

2. la realizzazione di una fase di sperimentazione/interazione con la piattaforma, cui ha preso parte una platea più vasta di Rappresentanti individuati dalle organizzazioni sindacali, con la finalità di ricevere un riscontro effettivo, da parte dell’utenza reale dello strumento, della sua funzionalità dal punto di vista tecnologico, ed efficacia in termini di risposta al fabbisogno informativo, nonché a quello di interazione costante e proficua (possibilità di porre dei quesiti alla “comunità” di utenti, proporre temi di discussione, segnalare eventi e documenti di interesse).

A conclusione di dette fasi si è svolto un evento conclusivo che ha visto la partecipazione sia dei partner del progetto che di un panel selezionato di soggetti, alcuni dei quali hanno partecipato alla sperimentazione, appartenenti alle tre confederazioni sindacali. Nel corso della giornata dei lavori ci si è confrontati sullo sviluppo avuto dalla piattaforma nel corso degli ultimi due anni e si è dato spazio alle esperienze dirette degli utenti.

#### 4. *Workshop per la progettazione partecipata di percorsi tematici e sviluppo delle sezioni editoriali*

Nel corso del progetto, in collaborazione con i rappresentanti delle confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, si è svolto un workshop che ha visto

la partecipazione di una platea selezionata di utenti. Il panel, composto da diversi attori della prevenzione provenienti da vari settori di attività e da aziende di differenti dimensioni, è stato suddiviso in gruppi di lavoro coordinati dai partner del progetto. Ai partecipanti è stato chiesto di esprimersi in merito ai servizi offerti dalla piattaforma nonché sui possibili interventi di implementazione della stessa.

In particolare, è stata esaminata la struttura dei percorsi tematici elaborati, i quali sono stati giudicati fruibili e approfonditi, si è discusso sulla possibilità di introdurre una *newsletter*, ritenuta uno strumento utile di condivisione, nonché di approfondire ulteriori tematiche quali:

- il lavoro da remoto, nello specifico in relazione alla sua attuale regolamentazione e ai rischi di tale modalità di svolgimento della prestazione per i lavoratori;

- la valutazione dei rischi, con la finalità di dotare i RLS di conoscenze e strumenti idonei a garantire una loro diretta partecipazione attiva;

- l'appalto, così da comprendere meglio non solo il ruolo del RLS ma anche le responsabilità in materia di salute e sicurezza dei diversi soggetti coinvolti.

Inoltre, è stata evidenziata la necessità di implementare la documentazione disponibile sul portale e l'importanza di un continuo aggiornamento del materiale condiviso, tramite news ed eventi, con gli utenti.

Le criticità emerse hanno, invece, riguardato la difficoltà di fruizione della piattaforma tramite smartphone, la necessità di un *redesign* del sito, con particolare riguardo all'aspetto grafico, nonché la scarsa interazione tra i soggetti coinvolti.

Gli utenti hanno, inoltre, proposto alcuni interventi volti al miglioramento del portale:

- la riorganizzazione delle categorie di rischio;

- l'utilizzo di podcast e video informativi;

- l'implementazione delle aree interattive;

- la condivisione di linee guida e prassi positive;

- la previsione di schede semplificate per la consultazione dei materiali in relazione al documento di valutazione dei rischi;

- l'introduzione di FAQ.

In base a quanto emerso è stato elaborato un piano di intervento e modifica della piattaforma. Pertanto, si è proceduto ad una diversa categorizzazione dei rischi, ad un'implementazione grafica del portale, alla predisposizione di ulteriori percorsi tematici, nonché al caricamento di materiale utile in materia di salute e sicurezza sul lavoro

## 5. La piattaforma quale strumento di miglioramento della consapevolezza degli attori della sicurezza

Nel corso del progetto, nonché nei momenti di incontro con gli utenti della piattaforma, è emerso come questa possa favorire la partecipazione attiva e il

coinvolgimento dei diversi attori della prevenzione con un conseguente miglioramento della loro consapevolezza in relazione alla gestione della salute e sicurezza sul lavoro nei diversi contesti aziendali e territoriali.

Infatti, lo scambio di informazioni attraverso uno strumento facilmente fruibile e in continuo aggiornamento può comportare un notevole impatto sull'azione dei RLS.

L'esperienza della piattaforma ha dimostrato come la documentazione presente (cfr. par. 1), tra cui:

- normativa nazionale ed europea, così come le convenzioni internazionali, in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- giurisprudenza di merito e di legittimità sulle più recenti questioni che si sono poste in relazione alla salute e sicurezza sul lavoro sia in ambito civile che penale e amministrativo;
- contrattazione collettiva contenente specifiche previsioni riguardanti la salute e la sicurezza sul lavoro;
- buone prassi validate dalla Commissione Consultiva ex art. 6 del d.lgs. n. 81 del 2008;
- protocolli istituzionali e sindacali;
- fac-simili per modulistica;
- campagne internazionali, europee, nazionali e regionali sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- articoli e saggi scientifici, nonché atti di convegni e report tecnici in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- news ed eventi sulle ultime novità riguardanti la salute e la sicurezza sul lavoro;

rappresenti un'opportunità per gli attori della sicurezza di accedere a contenuti informativi autorevoli e aggiornati utili allo svolgimento delle loro funzioni, offrendo anche, attraverso l'area interattiva, possibilità di confronto con esperti e colleghi ampliando lo scambio al di là dei confini aziendali o territoriali.

In un contesto di continuo mutamento dove il RLS da tempo rappresenta anche i lavoratori e le lavoratrici non standard (subordinati a tempo indeterminato), cioè l'ampia platea identificata dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81 del 2008<sup>12</sup>, la quale ricomprende anche i lavoratori atipici<sup>13</sup>, è, infatti, sempre più forte l'esigenza di far sì che le nozioni e le acquisizioni dei RLS siano aggiornate in relazione ai rischi emergenti. In tale ottica la piattaforma, come si è avuto modo di esaminare, può ricoprire un ruolo decisivo al continuo miglioramento della consapevolezza degli RLS e di tutti i soggetti coinvolti nella gestione della salute e

---

<sup>12</sup> A. DELOGU, *La definizione di lavoratore in materia di salute e sicurezza: dall'universalità della tutela ai nuovi bisogni di tutela*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", n. 1, 2020, I, p. 61 ss.

<sup>13</sup> C. LAZZARI, *Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Prime considerazioni a partire dal «caso Foodora»*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", 2018, p. 461 ss.; A. DELOGU, *Salute, sicurezza e «nuovi» lavori: le sfide prevenzionali nella gig economy e nell'industria 4.0*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", n. 2, 2018, I, p. 62 ss.

della sicurezza sui luoghi di lavoro sviluppando l'ormai imprescindibile relazione tra sicurezza e innovazione tecnologica<sup>14</sup> (cfr. par. 6).

*6. Rappresentanza nei luoghi di lavoro e smaterializzazione del lavoro. L'importanza dei nuovi strumenti tecnologici per l'effettività dell'azione sindacale*

L'utilizzo di tecnologie ICT da parte dei rappresentanti sindacali è sempre più strutturato e gli anni recenti della pandemia di Covid-19 hanno costretto tutti gli attori dei sistemi di prevenzione a rafforzare la capacità di utilizzo degli strumenti digitali.

Come evidenziato dagli studi condotti nel contesto italiano<sup>15</sup>, la fase pandemica, a causa del distanziamento, ha comportato un indirizzamento obbligato di molte attività sindacali su strumenti online. Le stesse iniziative di gestione della crisi pandemica da parte delle organizzazioni sindacali si sono basate su un forte utilizzo delle tecnologie ICT per ogni tipo di attività di contrattazione e negoziazione. Le tecnologie digitali sono state utilizzate da funzionari e rappresentanti sindacali per incontrare i lavoratori, per svolgere riunioni e assemblee online, per la diffusione delle informazioni e per i corsi di formazione, per la stesura di accordi e protocolli, con incontri tra le parti sindacali e datoriali condotti attraverso piattaforme informatiche di comunicazione. Tutti gli accordi e protocolli siglati nella fase pandemica hanno previsto forme diverse di contrattazione online tra le parti datoriali e sindacali così come con le istituzioni. Inoltre, numerose sono state anche le assemblee online condotte con i lavoratori, in tutti i settori. Ad esempio, nei comparti istruzione e ricerca, sono state circa duecento le assemblee sindacali organizzate il 13 maggio 2020 in modalità *on line*, promosse da Flc-Cgil, Cisl-Scuola, Uil-Scuola e altre organizzazioni sindacali non confederali per confrontarsi sull'emergenza Covid-19 e sui problemi strutturali determinati dalla mancanza di organici, di risorse, di edifici.

In un certo senso, la crisi pandemica sembra avere orientato il sindacato a sfruttare meglio le tecnologie informatiche per superare i ritardi che aveva accumulato e che erano stati evidenziati da numerose ricerche condotte negli anni precedenti<sup>16</sup>.

Difatti, l'esigenza dell'utilizzo delle tecnologie informatiche in ambito sindacale emerge come una necessità sempre più urgente per rispondere alla

---

<sup>14</sup> P. ICHINO, *Le conseguenze dell'innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2017, pp. 526.

<sup>15</sup> B. DE SARIO, D. DI NUNZIO, S. LEONARDI, *Azione sindacale e contrattazione collettiva per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro nella fase 1 dell'emergenza da pandemia di Covid-19*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", n. 1, 2021, pp. 91-110.

<sup>16</sup> W.J. DIAMOND, R.B. FREEMAN, *Will Unionism Prosper in Cyberspace? The promise of the internet for employee organization*, in "British Journal of Industrial Relations", 40(3), 2002, pp. 569-596; R. GUMBRELL-MCCORMICK, R. HYMAN, *Trade Unions in Western Europe: Hard Times*, Oxford University Press, 2013; G. MURRAY, *Union renewal: what can we learn from three decades of research?*, in "Transfer: European Review of Labour and Research", v. 23/1, 2017, pp. 9-29.

frammentazione crescente del lavoro, al fine di raggiungere anche i lavoratori più vulnerabili ed isolati e contrastare la crisi di iscrizione e partecipazione<sup>17</sup>. Il cambiamento tecnologico è di fondamentale importanza per il futuro dei sindacati, sia considerando l'esperienza maturata nella crisi pandemica che per le sfide imposte dalla ridefinizione dei modelli contemporanei di organizzazione del lavoro, come quelli determinati dal *platform work* e dal lavoro da remoto, sotto la spinta del decentramento delle attività produttive<sup>18</sup>.

In generale, gli studi evidenziano il rapporto che intercorre tra l'utilizzo delle tecnologie digitali da parte degli attivisti e i cambiamenti nel sindacato in termini di rinnovamento e revisione complessiva delle pratiche e delle modalità organizzative dell'azione sindacale.

Le ricerche concordano nell'evidenziare come l'utilizzo delle tecnologie informatiche comporti non solo una modernizzazione del lavoro dei sindacalisti ma anche un cambiamento nelle strategie di relazione con i lavoratori, in direzione di approcci orientati a favorire la loro partecipazione e alla costruzione di organizzazioni più democratiche, decentrate e orizzontali<sup>19</sup>, attraverso strumenti interattivi differenziati e in continua evoluzione in ragione degli obiettivi e dei contesti, per rispondere a una molteplicità di esigenze e intercettare platee molto diversificate con stili comunicativi differenti<sup>20</sup> come nel caso delle lavoratrici e dei più giovani<sup>21</sup>. Questi strumenti digitali hanno il potenziale di svilupparsi in luoghi virtuali dove favorire la costruzione di comunità di lavoratori sulla base della condivisione di strategie e pratiche<sup>22</sup>. Uno studio comparativo sull'utilizzo dell'ICT da parte dei sindacati in Europa<sup>23</sup> mostra che le organizzazioni sindacali, anche per il l'Italia, pur avendo avviato un graduale processo di innovazione a partire dagli anni Novanta del secolo scorso faticano ancora ad avere un utilizzo strutturato e costante delle tecnologie digitali, anche se questi strumenti, quando adottati, non consentono semplicemente di favorire la comunicazione tra sindacalisti e lavoratori

---

<sup>17</sup> J. CABEZA, *Representation, Trade Union Activity and Technologies*, in "Oñati Socio-Legal Series", v. 9, n. 1, 2019. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3172993>

<sup>18</sup> M. FORD, S. AIM, *Digital activism as a pathway to trade union revitalization*, in "International Journal of Labour Research", v. 11, f. 1, 2, 2022, pp. 47-58.

<sup>19</sup> S. WARD, L. WAINER, *Dinosaurs in Cyberspace? British Trade Unions and the Internet*, in "European Journal of Communication", 18 (2), 2003, pp. 147-179; A. KERR, J. WADDINGTON, *E-Communications: An Aspect of Union Renewal or Merely Doing Things Electronically?*, in "British Journal of Industrial Relations", 52 (4), 2014, pp. 658-681.

<sup>20</sup> J. JANSSON, K. UBA, *Trade Unions on YouTube. Online Revitalization in Sweden*, Cham, Palgrave Pivot, 2019.

<sup>21</sup> L. THORNWAITE, N. BALNAVE, A. BARNES, *Unions and Social Media: Prospects for Gender Inclusion*, in "Gender, Work & Organization", 25 (4), 2018, pp. 401-417; A. HODDER, D.J. HOUGHTON, *Unions, social media and young workers—evidence from the UK*, *New Technology*, in "Work and Employment", 35 (1), 2019, pp. 40-59.

<sup>22</sup> S. AALTO-MATTURI, *The Internet: The New Workers' Hall. The Internet And New Opportunities For The Finnish Trade Union Movement*, in "The Journal of Labor and Society", 8, 2005, pp. 469-481; M. MARTÍNEZ LUCIO, S. WALKER, P. TREVORROW, *Making networks and (re)making trade union bureaucracy: a European-wide case study of trade union engagement with the Internet and networking*, in "New Technology, Work and Employment", 24 (2), 2009, 115-130.

<sup>23</sup> R. REGO, W. SPRENGER, V. KIROV, G. THOMSON, D. DI NUNZIO, *The use of new ICTs in trade union protests - five European cases*, in "Transfer: European Review of Labour and Research", v. 1/15, 2016, pp. 315-329.

ma rafforzano la costruzione stessa delle reti e delle azioni sindacali, sia per le attività più ordinarie che per il supporto individuale e collettivo ai lavoratori, per l'erogazione di servizi, l'organizzazione di corsi formativi, campagne, scioperi e mobilitazioni. Questi strumenti, adottando un linguaggio più contemporaneo, consentono anche di ridefinire l'immagine delle organizzazioni sindacali verso il pubblico interno ed esterno<sup>24</sup>.

Per quanto riguarda il contesto italiano e lo specifico ruolo dei RLS, dalla ricerca IMPACT promossa da INAIL<sup>25</sup> emerge che, prima della fase pandemica, per le esigenze formative la modalità e-learning/FAD veniva usata solo nel 5% dei casi e che i RLS utilizzavano mailing list e social network per comunicare con i lavoratori solo nel 9% dei casi.

Come anticipato, la crisi pandemica ha sollecitato l'utilizzo delle tecnologie digitali da parte di attivisti e sindacalisti a livello globale ma ad oggi non ci sono studi che possano fornire informazioni approfondite sugli impatti di tale innovazione. Più specificatamente, l'utilizzo delle tecnologie digitali da parte dei sindacati appare un fenomeno in crescita ma non supportato da una strategia di ordine generale sui processi di rivitalizzazione e riorganizzazione del sindacato nell'epoca contemporanea, considerando anche che le azioni in presenza (mobilitazioni, supporto, servizi) e le relazioni virtuali e non sono due mondi tra loro separati<sup>26</sup>.

## 7. Conclusioni

Il progetto, attraverso lo sviluppo della piattaforma partecipativa, ha cercato di rispondere ai fabbisogni informativi degli RLS e di tutti gli attori della prevenzione.

Il portale è stato quanto più possibile modellato sulle concrete esigenze evidenziate dagli utenti coinvolti con la finalità di soddisfare i bisogni emersi nel corso della sperimentazione.

Lo studio ha evidenziato come la piattaforma possa rappresentare il giusto strumento di supporto e approfondimento per gli attori della prevenzione in merito ai diversi profili della salute e sicurezza sul lavoro.

Gli utenti hanno evidenziato come a tal fine sia di fondamentale importanza la chiarezza sia dei contenuti della piattaforma, l'affidabilità della documentazione presente – scaturente da una selezione di informazioni realmente utili e autorevoli

---

<sup>24</sup> J. JANSSON, K. UBA, *Trade Unions on YouTube*, cit.

<sup>25</sup> R. CAGLIANO, P. TRUCCO, D. DI NUNZIO, S. BELLOMO, G. BURESTI, F. BOCCUNI, S. CALLERI, C. FRASCHERI, M. LUPI, *IMPACT-RLS: indagine sui modelli partecipativi*, cit.

<sup>26</sup> J.M. MAS, A. GÓMEZ, *Social partners in the digital ecosystem: Will business organizations, trade unions and government organizations survive the digital revolution?*, in "Technological Forecasting and Social Change", v. 162, 2021, art. 120349; B. CARNEIRO, H.A. COSTA, *Digital unionism as a renewal strategy? Social media use by trade union confederations*, in "Journal of Industrial Relations", v. 64 (1), 2022, 26-51.

- e l'usabilità, che si sostanzia anche nella semplificazione del sito e nella sua fruibilità anche da smartphone.

Inoltre, ruolo centrale nell'implementazione delle informazioni può essere svolto dalla stessa comunità degli RLS, i quali per mezzo delle aree interattive del portale possono entrare in contatto tra loro e, attraverso lo scambio di materiale, possono accrescere il proprio livello di competenza.

Infine, è bene evidenziare come questi strumenti possano rafforzare e supportare il RLS nello svolgimento delle sue funzioni proprio attraverso la valorizzazione e la condivisione delle conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Infatti, è sempre più diffuso il ricorso a tecnologie informatiche volte ad una modernizzazione del lavoro che favoriscano lo scambio reciproco e il continuo aggiornamento, nonché la pronta risposta ad esigenze in continuo cambiamento.

### *Abstract*

*La presente pubblicazione riassume i risultati emersi nell'ambito del progetto di ricerca ID 19 "RLS OnLine e Picasso: la Rete per il Lavoro Sicuro italiano. Apertura al pubblico nazionale degli RLS della piattaforma informatica collaborativa per la salute e sicurezza sul lavoro per la generazione e lo scambio di nuove pratiche in materia di SSL, con l'apporto delle confederazioni comparativamente più rappresentative" finanziato dall'INAIL (Bando Bric 2019) e realizzato dall'Università degli Studi di Perugia, dall'Università degli Studi di Cagliari, dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio e da LAL Nazionale - Innovazione Apprendimento Lavoro s.r.l., con la partecipazione delle Organizzazioni Sindacali.*

*Il primo capitolo, frutto del lavoro condiviso dell'ente finanziatore INAIL, della Fondazione Giuseppe Di Vittorio, di LAL Nazionale - Innovazione Apprendimento Lavoro s.r.l., di CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro, di CISL - Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, di UIL - Unione Italiana del Lavoro, e del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia, illustra la metodologia utilizzata nel corso della ricerca nonché i risultati emersi dalla stessa con particolare attenzione alle nuove esigenze degli attori della prevenzione.*

*This publication summarizes the results obtained within the research project ID 19 "RLS OnLine e Picasso: la Rete per il Lavoro Sicuro italiano. Apertura al pubblico nazionale degli RLS della piattaforma informatica collaborativa per la salute e sicurezza sul lavoro per la generazione e lo scambio di nuove pratiche in materia di SSL, con l'apporto delle confederazioni comparativamente più rappresentative" financed by INAIL (National Institute for Insurance against Accidents at Work) under the Bric 2019 Call for Proposals. The project was carried out by the University of Perugia, the University of Cagliari, the Giuseppe Di Vittorio Foundation, and LAL Nazionale - Innovazione Apprendimento Lavoro s.r.l., with the participation of Trade Unions.*

*The first chapter, the result of the collaborative work of the funding body INAIL, the Giuseppe Di Vittorio Foundation, LAL National - Innovation Learning Work Ltd., CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro, CISL - Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, UIL - Unione Italiana del Lavoro, and the Department of Law of the University of Perugia, illustrates the methodology used during the research and the results obtained, with particular attention to the new needs of the prevention actors.*

### *Parole chiave*

*Sicurezza sul lavoro, rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, piattaforma digitale, digitalizzazione, informazione e formazione dei lavoratori*

### *Keywords*

*Health and safety at work, Workers' Safety Representatives, digital platform, digitalization, information and training of workers.*

## II. Implementazione ed evoluzione del portale RLS Online

di G. Fenu, I. Lunesu, M. Tocco

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Metodologie e best practices utilizzate per l'implementazione del portale RLS Online. – 3. Sperimentazione del portale e delle sue funzionalità. – 3.1 Metodologie e pratiche utilizzate per la sperimentazione del portale RLS Online. – 3.2. Prime risultanze dell'indagine sul portale – 4. Conclusioni.

### 1. *Introduzione*

Il portale RLS Online rappresenta il risultato di un'importante iniziativa che mira a fornire supporto ai rappresentanti della sicurezza sul lavoro, e a tutti gli utenti che desiderano o necessitano di accedere ad informazioni inerenti alla sicurezza sul lavoro.

Il portale RLS Online non si limita alla semplice offerta di documentazione, ma rende disponibile anche una gamma diversificata di informazioni, news, eventi e favorisce gli scambi di opinioni e le risposte a specifiche domande tra gli utenti registrati. Tale approccio consente agli utenti di interagire tra loro, condividendo idee, informazioni e conoscenze, allo scopo di migliorare la loro comprensione e la gestione dei rischi sul luogo di lavoro.

La sua realizzazione in accordo con le linee guida dell'AgID, garantisce inoltre la sua semplicità di utilizzo e l'accessibilità a tutti gli utenti.

### 2. *Metodologie e best practices utilizzate per l'implementazione del portale RLS Online*

La costruzione di un portale web richiede l'applicazione di metodi e tecniche specifiche. Si tratta, infatti, di un processo complesso che comprende la progettazione, l'implementazione e la gestione di un'interfaccia web che deve soddisfare le esigenze degli utenti e garantire la sicurezza delle informazioni.

La scelta dei metodi e delle tecniche da applicare nel processo di costruzione di un sistema simile dipende da diversi fattori, la complessità del progetto, il budget a disposizione, le tecnologie utilizzate, le esigenze degli utenti e gli obiettivi del portale stesso.

L'utilizzo di metodologie agili<sup>1</sup> come Scrum<sup>2</sup> garantisce, senza dubbio, una maggiore flessibilità nel processo di sviluppo, consentendo un rapido adattamento ai cambiamenti delle esigenze e richieste degli utenti.

L'adozione di tecniche come il design thinking e lo user testing può invece aiutare a migliorare l'esperienza degli utenti, aumentando l'efficacia e l'efficienza del portale e, più in generale, la sua usabilità.

Attraverso l'utilizzo di protocolli di sicurezza come HTTPS, la crittografia dei dati sensibili e l'implementazione di controlli di accesso e autenticazione si riesce a garantire la sicurezza portale.

In sostanza, nel caso del portale RLS Online, l'applicazione di metodologie e pratiche agili, l'utilizzo di specifici protocolli di sicurezza, il feedback continuo dell'utente nei vari stadi evolutivi della costruzione del portale sono stati fondamentali per garantire un prodotto efficiente, una migliore esperienza degli utenti e garantire la sicurezza delle informazioni.

#### 1. Struttura interna e contenuti del portale.

Il portale RLS Online ha l'obiettivo di fornire un'interfaccia "user-friendly" per gli utenti, in particolare per coloro che non hanno competenze informatiche avanzate. Il design e le funzionalità del portale sono stati sviluppati per essere intuitivi e facilmente accessibili. La conformità alle linee guida dell'AgID in termini di accessibilità, usabilità e scelte grafiche garantisce un'esperienza utente positiva.

La sezione di registrazione e login è posizionata in modo prominente in alto a destra della pagina, la sezione centrale della homepage è dedicata alla visualizzazione delle ultime news ed eventi, e le ultime domande e dei temi proposti. L'area interattiva sottostante consente l'accesso al forum di discussione, e all'area documenti, mentre nel footer sono presenti link a pagine informative, come le FAQ e le informazioni sulla privacy.

L'accesso alle informazioni nel portale è regolato dai permessi degli utenti, che sono stati suddivisi in diversi ruoli ben precisati: Amministratore, comitato editoriale, RLS (rappresentante dei lavoratori per la sicurezza), utente registrato e visitatore.

L'amministratore possiede tutti i diritti e permessi per effettuare qualsiasi tipo di operazione sul portale; il comitato editoriale, composto da ricercatori e formatori di enti di ricerca e formazione professionale di emanazione del sindacato confederale, sindacalisti e ricercatori universitari ha il compito di concedere le

---

<sup>1</sup> S. BOSE, M. KURHEKAR, J. GHOSHAL, *Agile Methodology in Requirements Engineering*, in "SETLabs Briefings Online" (<http://www.infosys.com/research/publications/agilerequirements-engineering.pdf>), February, 2010; M. FOWLER, J. HIGHSMITH, *The agile manifesto*, in "Software Development", 9 (8), 2001, pp. 28-35; K. BECK, *Extreme programming explained*. Reading, Mass, Addison-Wesley, 1999; M.I. LUNESU, R. TONELLI, L. MARCHESI, M. MARCHESI, *Assessing the Risk of Software Development*, in "Agile Methodologies Using Simulation. IEEE Access", 9, 2021, 134240-134258.

<sup>2</sup> C. VERWIJS, D. RUSSO, *A theory of scrum team effectiveness*, in "ACM Transactions on Software Engineering and Methodology", 2023; T. DINGSØYR, S. NERUR, V. BALIJEPALLY, N.B. MOE, *A decade of agile methodologies: Towards explaining agile software development*, in "Journal of Systems and Software", 85(6), 2012.

autorizzazioni per la pubblicazione di articoli e news e di moderare o cancellare post dal forum, mentre i RLS possono visualizzare e commentare le pagine riguardanti gli articoli informativi sulla sicurezza del lavoro e creare topic nelle sezioni destinate agli RLS o in quelle pubbliche.

Infine, gli utenti registrati hanno la possibilità di creare topic nei forum e proporre documentazione, news ed eventi, mentre gli utenti non registrati possono accedere esclusivamente ai post e agli articoli informativi sulla sicurezza sul lavoro.

Il portale RLS Online rappresenta un'importante risorsa per la gestione delle informazioni sulla sicurezza sul lavoro, garantendo un facile accesso alle informazioni per tutti gli utenti. Alcuni degli aspetti che distinguono il portale RLS Online dagli altri portali con lo stesso obiettivo sono: la presenza di un'area interattiva in cui è possibile scambiarsi domande e risposte oltre che proporre e visionare la documentazione e la presenza dei percorsi tematici alla cui implementazione il comitato di redazione ha partecipato molto attivamente.

Anche in questa fase, l'Università di Cagliari ha contribuito alla realizzazione dei percorsi e li ha implementati secondo i feedback di coloro che li hanno ideati, con pareri tecnici sugli aspetti più generali e su dettagli specifici.

Sulla base dei feedback dei RLS raccolti durante il workshop di Giugno 2020 sul percorso sul ruolo del RLS sono stati implementati e integrati due nuove esperienze su argomenti core come gli appalti e la sorveglianza sanitaria che hanno seguito lo stesso ragionamento del primo, quindi, proporre un'esperienza guidata che esponesse ed evidenziasse tutti gli aspetti più importanti di questi argomenti permettendo, anche, di lasciare la possibilità di una ricerca libera e puntuale di informazioni, contenuti, spunti da parte dell'utente che nel portale RLS Online trova un luogo di aggregazione e un punto di riferimento con informazioni attendibili, complete e ricche.

Il portale RLS Online rappresenta una preziosa risorsa per coloro che sono interessati alla sicurezza sul lavoro, per la sua offerta di documentazione catalogata per argomento e facilmente ricercabile tramite diversi criteri, tra cui settore, rischio, parola chiave e tipologia di materiale.

La catalogazione e l'indicizzazione del materiale documentale sono stati effettuati in conformità con le metodologie standard di archiviazione, seguendo criteri di classificazione basati sul titolo, l'anno di pubblicazione e la tipologia di materiale, nonché attraverso l'assegnazione di specifici tag definiti dalle persone che si sono occupate della raccolta dei materiali, nell'ambito delle tematiche inerenti alla sicurezza sul lavoro. Tale metadattazione consente agli utenti di condurre ricerche mirate ed efficaci sulle informazioni di loro interesse.

### *3. Sperimentazione del portale e delle sue funzionalità*

Il portale ormai ad uno stadio pressoché definitivo, come prescrivono le best practices dell'ingegneria del software, viene rilasciato agli utenti come pilota chiuso

con l'obiettivo di poter effettuare i beta test<sup>3</sup> in vista di una futura apertura al pubblico.

Nello specifico saranno illustrate le metodologie che hanno caratterizzato questa fase.

### 3.1 Metodologie e pratiche utilizzate per la sperimentazione del portale RLS Online

Esistono diverse metodologie di sperimentazione di un portale web in accordo con la tipologia, i supporti tecnologici utilizzati, l'utenza.

Nel caso del portale RLS Online, la sperimentazione è stata ampiamente concordata con il comitato di direzione e ha seguito passaggi e tempistiche ben definiti. L'idea alla base è stata quella di coinvolgere, utenti con ruoli e provenienze differenti, in una partecipazione attiva e interattiva, tramite l'utilizzo delle funzionalità e la fruizione dei contenuti che il portale mette a disposizione e lasciando impressioni e/o suggerimenti nei questionari/survey somministrati

In questa sezione verranno brevemente ripresi e illustrati i risultati delle analisi condotte sulle attività di interazione degli utenti (RLS invitati) con il portale RLS Online durante il periodo di sperimentazione come pilota chiuso, svoltosi dal 16 Novembre 2022 al 6 Febbraio 2023, che ha coinvolto un campione rappresentativo formato da 300 RLS, equamente distribuiti tra le tre sigle sindacali e da esse stesse segnalati.

<p>Test utente: che consiste nel coinvolgimento di utenti reali per testare il portale web.</p>	<p>Sono stati invitati 300 utenti reali che, dopo essersi registrati, hanno potuto interagire per lungo tempo con il portale e ai quali sono stati, poi, somministrati due survey uno ad inizio fase e uno alla fine, per andare a verificare le impressioni sull'usabilità del portale, sulla chiarezza delle informazioni in esso caricato, la sua tempestività e sulla newsletter. Si voleva indagare la tempestività del caricamento della documentazione normativa, delle news e degli eventi sia nell'immediato che nel medio/lungo periodo.</p>
---	--

<sup>3</sup> M. GUPTA, A. SHARMA, S. HOODA, J.S. BHATIA, *Distributed Agile Software Development (DASD) Process*, in "Agile Software Development: Trends, Challenges and Applications", 2023, pp. 187-203.

<p>Analisi delle statistiche di utilizzo: monitoraggio delle statistiche di utilizzo del portale web, come il tempo medio di permanenza, il tasso di conversione e il tasso di respingimento, per identificare le aree di miglioramento.</p>	<p>L'analisi dei dati raccolti, sia tramite log estratti dal sito che tramite i questionari, ha permesso di valutare l'attività dei diversi enti, oltre ad una valutazione della qualità del portale percepita dagli utenti interpellati. Per ogni utente è stato possibile tracciare attività, pagine visitate, documenti e sezioni visitate, documenti caricati. È stato possibile estrapolare i dati relativi ai tempi di utilizzo del portale e di permanenza nella stessa. per cercare di capire il target degli utenti ed eventuali correlazioni e dipendenze.</p>
<p>Valutazione della compatibilità: valutazione della compatibilità del portale web con diversi browser, dispositivi e sistemi operativi attraverso test di compatibilità.</p>	<p>L'utilizzo del portale è stato testato su diversi sistemi operativi, diversi browser e anche differenti dispositivi. Particolare attenzione è stata posta sul favorire la fruizione del portale da smartphone o tablet. è stato utilizzato un template responsive che garantisce la massima fruibilità e facilità d'uso del portale indipendentemente dal terminale utilizzato.</p>
<p>Analisi della concorrenza: analisi dei portali web dei concorrenti per identificare le best practices e le opportunità di miglioramento.</p>	<p>In una domanda del survey veniva esplicitamente richiesta una valutazione del portale effettuando un confronto con altre simili esistenti.</p>
<p>Feedback diretto dell'utente (tramite somministrazione di survey).</p>	<p>Si è arrivati a questo risultato con il portale RLS Online, perchè è stata effettuata un'approfondita indagine sulle necessità degli RLS che si affacciano nelle piattaforme web tematiche in cerca di novità, conferme o documentazione a sostegno delle proprie tesi, convinzioni, pensieri.</p>

In particolare, la sperimentazione del portale tramite survey è un metodo che prevede la somministrazione di questionari agli utenti per raccogliere informazioni sulla loro esperienza e soddisfazione nell'utilizzo del portale web. Questi questionari possono essere distribuiti online o durante i test utente.

Le survey possono essere utilizzate per raccogliere informazioni qualitative e quantitative sulle opinioni degli utenti, sulla loro soddisfazione e sulle eventuali problematiche riscontrate durante l'utilizzo del portale. Le risposte raccolte possono poi essere analizzate e utilizzate per identificare i punti di forza e di debolezza del portale e per sviluppare soluzioni mirate per migliorare l'esperienza utente.

In genere, le survey sono composte da domande chiuse o aperte relative all'usabilità del portale, all'esperienza utente, alla facilità di navigazione, alle funzionalità offerte, alla qualità dei contenuti, alla velocità di caricamento, alla sicurezza, alla compatibilità e ad altri aspetti rilevanti (newsletter, documentazione, news & eventi).

### *3.2. Prime risultanze dell'indagine sul portale*

Nel nostro caso abbiamo preparato 2 survey di 12 e 10 domande, rispettivamente, con un tempo stimato per la compilazione di circa 2 minuti in cui, oltre ai quesiti già menzionati, sono state aggiunte alcune domande rivolte a raccogliere feedback e suggerimenti per migliorare il portale.

I partecipanti sono stati invitati a rispondere alle survey e circa un terzo del campione ha risposto evidenziando un alto gradimento per il prodotto testato ed integrando le risposte con proposte di supporto, miglioramento e integrazione utili in previsione di un perfezionamento dell'interfaccia, di un arricchimento dei contenuti e della struttura del portale nel suo insieme.

Complessivamente il portale è stato valutato facilmente utilizzabile oltreiché intuitivo, adeguato, e chiaro.

### *4. Conclusioni*

In linea generale, l'impressione prevalente è che il portale abbia soddisfatto le aspettative degli utenti, come dimostrato dalle valutazioni positive e dalla tipologia di suggerimenti forniti. Gli utenti hanno espresso la loro soddisfazione per l'organizzazione delle sezioni, i contenuti presentati, le modalità di fruizione e la diversificazione degli stessi, oltre che per l'architettura complessiva del portale. Tale diffusa approvazione è fonte di incoraggiamento per il lavoro svolto sino ad oggi, e rappresenta una solida base su cui poter continuare a lavorare per migliorare e integrare il portale, anche tenendo in debita considerazione le opinioni e i consigli degli utenti, che rappresentano gli utilizzatori finali dello strumento implementato.

Sono state, in particolare, apprezzate sia l'offerta informativa sia l'area interattiva, in cui gli RLS possono creare topic di discussione o porre semplicemente delle domande. La grafica del portale è stata definita gradevole e pulita, i contenuti e la documentazione adeguati e conformi.

### *Abstract*

*La presente pubblicazione riassume i risultati emersi nell'ambito del progetto di ricerca ID 19 "RLS OnLine e Picasso: la Rete per il Lavoro Sicuro italiano. Apertura al pubblico nazionale degli RLS della piattaforma informatica collaborativa per la salute e sicurezza sul lavoro per la generazione e lo scambio di nuove pratiche in materia di SSL, con l'apporto delle confederazioni comparativamente più rappresentative" finanziato dall'INAIL (Bando Bric 2019) e realizzato dall'Università degli Studi di Perugia, dall'Università degli Studi di Cagliari, dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio e da LAL Nazionale - Innovazione Apprendimento Lavoro s.r.l., con la partecipazione delle Organizzazioni Sindacali.*

*Il secondo capitolo, curato dal Dipartimento di Matematica ed informatica dell'Università di Cagliari, descrive in modo analitico le metodologie di implementazione della piattaforma RLS Online e le sue funzionalità.*

*This publication summarizes the results obtained within the research project ID 19 "RLS OnLine e Picasso: la Rete per il Lavoro Sicuro italiano. Apertura al pubblico nazionale degli RLS della piattaforma informatica collaborativa per la salute e sicurezza sul lavoro per la generazione e lo scambio di nuove pratiche in materia di SSL, con l'apporto delle confederazioni comparativamente più rappresentative" financed by INAIL (National Institute for Insurance against Accidents at Work) under the Bric 2019 Call for Proposals. The project was carried out by the University of Perugia, the University of Cagliari, the Giuseppe Di Vittorio Foundation, and LAL Nazionale - Innovazione Apprendimento Lavoro s.r.l., with the participation of Trade Unions.*

*The second chapter, curated by the Department of Mathematics and Computer Science of the University of Cagliari, provides an analytical description of the implementation methodologies of the RLS Online platform and its functionalities.*

### *Parole chiave*

*Sicurezza sul lavoro, rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, piattaforma digitale, digitalizzazione, metodologia.*

### *Keywords*

*Health and safety at work, Workers' Safety Representatives, digital platform, digitalization, methodology.*

### III. Possibili temi di approfondimento giuridico all'esito dello sviluppo della piattaforma

di A. Preteroti, S. Bellomo, S. Cairoli, A. Delogu, L. Rocchi, F. De Giuli, G. Giampà, C. Frascheri, C. Arlati\*

SOMMARIO: 1. Rappresentanza e partecipazione dei lavoratori nel sistema prevenzionistico di tutela della salute e sicurezza. – 2. Funzioni e ruolo degli attori della prevenzione nei contesti aziendali. – 2.1. (Segue) in particolare il ruolo del RLS nei contratti di appalto. – 3. Obblighi di informazione e obblighi di formazione e addestramento. Legge, contratti collettivi e prassi. – 4. Rappresentanza per la sicurezza e miglioramento del sistema di prevenzione aziendale. – 5. Conclusioni.

#### 1. *Rappresentanza e partecipazione dei lavoratori nel sistema prevenzionistico di tutela della salute e sicurezza*

La partecipazione dei lavoratori nella gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro rappresenta un tema centrale nell'ordinamento europeo così come in quello nazionale e internazionale.

Il primo intervento comunitario in tal senso è avvenuto con la direttiva 89/391/CEE, la quale, perseguendo lo scopo di attuare misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, ha specificatamente previsto all'art. 11<sup>1</sup> l'obbligo per i datori di lavoro di consultare e permettere la partecipazione dei lavoratori o dei loro rappresentanti in tutte le questioni che riguardino la sicurezza e la protezione della salute nel corso dell'attività lavorativa. Inoltre, ai sensi dell'art. 10, questi devono essere informati in merito ai rischi e le misure attuate, e possano accedere alla relativa documentazione aziendale.

Tale assetto è stato successivamente consolidato dal susseguirsi di ulteriori interventi in materia, quali la direttiva 1994/45/CEE, riguardante l'istituzione di un Comitato Aziendale Europeo (CAE) o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie; la direttiva 2001/86/CE, che ha completato lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori; la direttiva 2002/14/CE, che ha istituito un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori.

---

\* Seppur il testo rappresenti il frutto di un lavoro condiviso i seguenti paragrafi sono da attribuirsi a: A. Preteroti, S. Cairoli, S. Bellomo, A. Delogu, L. Rocchi, F. De Giuli, G. Giampà par. 2, 2.1, 5; C. Frascheri par. 1; C. Arlati par. 3, 4.

<sup>1</sup> Cfr., *infra*, nt. 7.

Tutto ciò ha permesso di far entrare nelle diverse legislazioni nazionali «un importante strumentario giuridico relativo ai diritti/doveri d'informazione, consultazione, esame congiunto, partecipazione e coinvolgimento dei lavoratori»<sup>2</sup>.

Nell'ordinamento italiano si era però già assistito, fin dagli anni '50, a fenomeni di partecipazione dei lavoratori attraverso le previsioni della contrattazione collettiva<sup>3</sup>. È nel corso degli anni '60 che la gestione diretta da parte dei lavoratori diviene una rivendicazione centrale nell'azione sindacale, con la sperimentazione di diverse forme di rappresentanza, si pensi al gruppo operaio omogeneo<sup>4</sup>.

Si è, quindi, gradualmente passati da una protezione passiva ad una difesa attiva e partecipativa da parte dei lavoratori delle loro condizioni di lavoro<sup>5</sup>.

In tale evoluzione ruolo cardine è stato svolto anche dall'art. 9 della l. n. 300/1970, rubricato tutela della salute e dell'integrità fisica, il quale espressamente prevede che «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». Un diritto di controllo che se opportunamente conquistato in un tempo di necessaria affermazione dei diritti dei lavoratori e, pertanto, di tutela della propria salute e sicurezza sul lavoro, si trasformerà, con l'avvento del “modello di prevenzione partecipata” introdotto con la direttiva quadro 89/391/CEE, in azioni volte a «verificare [...] l'applicazione delle misure di sicurezza e protezione». Ma soprattutto, in un diritto, a carattere potenzialmente di natura dialettica, quale la consultazione preventiva e tempestiva da parte del datore di lavoro nei riguardi di una rappresentanza dei lavoratori, istituita con funzioni specifiche (RLS), in merito alla valutazione dei rischi e alle modalità poste in campo per realizzare in azienda la prevenzione, come anche l'organizzazione della formazione e lo svolgimento del ruolo degli attori principali sul tema.

Recepito l'articolato comunitario con il d.lgs. n. 626/1994 il capo V, art. 18, ha introdotto da un lato nell'ordinamento italiano la figura del RLS e, sul livello territoriale RLST (rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale), e dall'altro ha previsto, all'art. 20, la costituzione di organismi paritetici territoriali tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, con funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori.

L'attuale disciplina è, però, contenuta nel d.lgs. n. 81/2008, il quale, rispondendo alle difficoltà riscontrate nella precedente disciplina, non solo ha rafforzato il ruolo dei RLS/RLST, ma ha anche introdotto la figura del RLSSP

---

<sup>2</sup> L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute e sicurezza dei lavoratori in Italia*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 1, 2020, I, p. 97.

<sup>3</sup> L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 100.

<sup>4</sup> I. DELARIA, D. DI NUNZIO, *L'azione sindacale per la prevenzione: conoscenza, partecipazione e controllo nei contesti aziendali industriali*, in C. STANZANI (a cura di), *Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985)*, cit., p. 91.

<sup>5</sup> I. DELARIA, D. DI NUNZIO, *L'azione sindacale per la prevenzione*, cit., p. 91.

(rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo) e potenziato il ruolo degli organismi paritetici. Intervento quest'ultimo che ha avviato un percorso di rafforzamento delle funzioni che, di recente, per rinnovata volontà del legislatore, è stato anche previsto ricomprendano precisi impegni di contribuzione fattiva finalizzati ad arricchire i flussi informativi e l'interazione con le istituzioni pubbliche impegnate in campo prevenzionale e di vigilanza.

Alla luce degli oltre trent'anni trascorsi, se ritardi ve ne sono stati, nel rendere agito e consolidato quanto espresso in modo chiaro nella direttiva europea 89/391/CEE, in tema di rappresentanza e pariteticità, considerando entrambi elementi «indispensabili»<sup>6</sup>, per poter attuare un sistema di prevenzione aziendale adeguato, volto a porre a centralità la persona nel lavoro, nel rispetto delle proprie tipicità, armonizzando tutele ed esigenze produttive e organizzative, altrettanti risultati, non si può negare, sono stati raggiunti. Sicuramente, almeno, sul piano del consolidamento delle disposizioni previste in tale direzione.

Analizzando, difatti, anche solo le recenti produzioni regolative in tema di tutele, oltre a richiamare sicuramente quanto stabilito, congiuntamente dalle Parti sociali, nel Protocollo condiviso, siglato in avvio di pandemia, almeno quattro altri importanti riferimenti, non possono che essere espressamente richiamati. C'è di certo che quanto concordato nel protocollo dalle Parti sociali nazionali, ha costituito innegabilmente una tappa rilevante di avanzamento nel percorso di sviluppo della partecipazione agita in campo prevenzionale, considerata la scelta di individuare come intervento necessario – e quale atto di grande responsabilità congiunta – la costituzione di un Comitato, in ogni contesto lavorativo, a composizione paritetica (con la presenza, tra gli attori della prevenzione, della duplice rappresentanza - RSA/RSU-RLS/RLST<sup>7</sup>), chiamato a delineare misure volte a fronteggiare i problemi derivanti dall'esigenza di proseguire con la produzione e le attività “essenziali”<sup>8</sup>, garantendo i lavoratori dal pericolo di contagio.

Su questa linea, nel perimetro degli strumenti a favore delle tutele, non si può non sottolineare anche il grande valore che viene dato al ruolo della rappresentanza nella normazione tecnica, di derivazione internazionale, in particolare, nell'ISO 45001 (sistema certificato di gestione della salute e sicurezza) che, varata nel 2018, è subentrata definitivamente alla BS OHSAS 18001/2007 (seppur ancora indicata

---

<sup>6</sup> Nella direttiva UE 89/391 il «considerando» n. 11 recita che «per garantire un miglior livello di protezione, è necessario che i lavoratori e/o i loro rappresentanti siano informati circa i rischi per la sicurezza e la salute e circa le misure occorrenti per ridurre o sopprimere questi rischi; che è inoltre indispensabile che essi siano in grado di contribuire, con una partecipazione equilibrata, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, all'adozione delle necessarie misure di protezione».

<sup>7</sup> L'articolo 13 del Protocollo condiviso recita: «È costituito in azienda un Comitato per l'applicazione e la verifica delle regole contenute nel presente Protocollo di regolamentazione, con la partecipazione delle rappresentanze sindacali aziendali e del RLS».

<sup>8</sup> Cfr. decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», attraverso il quale venne disposto, quale primo atto in avvio del tempo di pandemia, di sospendere le produzioni e attività ritenute non “essenziali”.

nel d.lgs. n. 81/2008, all'art. 30, in tema di modelli di organizzazione e gestione – MOG) prevede una sezione specificatamente dedicata non solo alla «consultazione», ma anche alla «partecipazione». Elementi precisamente indicati, e già opportunamente differenziati, quali “misure generali di tutela” nel d.lgs. n. 81/2008 (ai sensi dell'art. 15)<sup>9</sup>.

Di pari ulteriore rilevanza, è sicuramente il ruolo previsto per la rappresentanza, nella Convenzione ILO n. 190<sup>10</sup>, in tema di molestie e violenza sul lavoro, in base alla quale, nell'articolato di ratifica, emanato nel nostro paese con la legge n. 4 del 15 gennaio 2021<sup>11</sup>, si ritiene che i Rappresentanti, costituendo un riferimento certo nell'ambiente di lavoro, per le lavoratrici e i lavoratori vittime di comportamenti “inaccettabili”<sup>12</sup>, devono essere necessariamente consultati ai fini dell'adozione e applicazione di politiche e misure aziendali di tutela.

Anche in tema di lavoro agile<sup>13</sup>, regolato mediante il Protocollo nazionale, siglato il 7 dicembre 2021<sup>14</sup>, tra le Parti sociali e i ministeri competenti, alla Rappresentanza viene riconosciuto un ruolo determinante in termini di prevenzione e tutela di natura collettiva, in quanto titolare del diritto di ricevere un'informativa scritta, aggiuntiva a quella prevista per ciascun lavoratore, nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro. Un coinvolgimento, pertanto, non solo sul piano tecnico, ma di carattere gestionale, vista l'obbligo legato ad ogni eventuale modifica riferita alle modalità esecutive, che trova ancor più alta forma di necessario confronto e collaborazione nella composizione dell'osservatorio bilaterale di monitoraggio sull'applicazione del Protocollo, avendo previsto la partecipazione delle Parti sociali, oltre al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel pieno rispetto del più efficace dei modelli di collaborazione, quello a base tripartita.

È in questa cornice che si comprende come la rappresentanza venga ormai considerata parte fondamentale e indispensabile in ogni processo di intervento in tema di tutele, dal livello progettuale, al livello applicativo, a quello di verifica – sia sul fronte aziendale che istituzionale – riconoscendo in modo evidente e indubbio il valore irrinunciabile, e il necessario apporto, che la rappresentanza, nelle sue diverse forme e ai diversi livelli, offre, non solo nel contrasto agli eventi di danno sul lavoro, ma anche nell'affermazione della prevenzione e nella programmazione del miglioramento continuo.

---

<sup>9</sup> C. FRASCHERI, *Salute e sicurezza sul lavoro*, Roma, Edizioni Lavoro, 2020.

<sup>10</sup> Cfr. Convenzione ILO n. 190, dal titolo: «Convenzione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro».

<sup>11</sup> Cfr. legge 15 gennaio 2021, n. 4, dal titolo: «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, adottata a Ginevra il 21 giugno 2019 nel corso della 108ª sessione della Conferenza generale della medesima Organizzazione».

<sup>12</sup> Art. 1, comma 1, lett. a), della legge 15 gennaio 2021, n. 4.

<sup>13</sup> S. CAIROLI, *Tempi e luoghi di lavoro nell'era del capitalismo cognitivo e dell'impresa digitale*, Napoli, Jovene, 2020.

<sup>14</sup> Cfr. «Protocollo nazionale sul lavoro in modalità agile» siglato il 7 dicembre 2021.

## 2. Funzioni e ruolo degli attori della prevenzione nei contesti aziendali

Il sistema prevenzionistico di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori è caratterizzato dalla collaborazione di numerosi soggetti coinvolti nella prevenzione, con un proprio ruolo e specifiche funzioni<sup>15</sup>. Seppur il modello delineato dall'art. 2087 c.c. sia di carattere monosoggettivo, poiché il datore di lavoro è individuato quale unico soggetto obbligato<sup>16</sup>, si è avuto, con la legislazione speciale, un progressivo ampliamento dei soggetti coinvolti, attraverso la ripartizione degli obblighi di sicurezza tra più centri di responsabilità che ha portato allo sviluppo di un modello preventivo plurisoggettivo<sup>17</sup>.

È, seppur brevemente, necessario individuare in via preliminare quali siano i titolari di posizioni di garanzia nell'organizzazione aziendale<sup>18</sup>, sia a titolo originario (*iure proprio*) che a titolo derivativo.

Lo stesso d.lgs. n. 81/2008 individua puntualmente tali soggetti. È, infatti, l'art. 2, comma 1, lett. b), a definire il datore di lavoro privato<sup>19</sup> come il titolare del rapporto di lavoro o, in ogni caso, come colui il quale, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o in virtù dell'esercizio dei poteri decisionali e di spesa. Il disposto normativo lascia, quindi, emergere come detta identificazione avvenga attraverso il ricorso a due criteri concorrenti: formale e sostanziale. Il datore di lavoro, pur rimanendo al vertice dell'organizzazione aziendale e il principale soggetto obbligato, può avvalersi della collaborazione di altri<sup>20</sup> nell'esercizio dei compiti prevenzionali<sup>21</sup>.

Titolare di una posizione di garanzia *iure proprio* è anche il dirigente, il quale, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 81/2008, è il principale collaboratore del datore di lavoro<sup>22</sup> condividendo con questo obblighi e responsabilità di tipo organizzativo. Rilevante, ai fini della sua individuazione, è l'esercizio in concreto delle funzioni dirigenziali.

Il preposto, anch'esso responsabile a titolo originario, sovrintende alle attività lavorative<sup>23</sup> accertandosi che vengano osservate le direttive fornite e controllandone la corretta esecuzione (art. 2, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 81/2008).

L'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, alla lett. f) definisce il RSPP come la persona designata dal datore di lavoro per il coordinamento del servizio di

---

<sup>15</sup> A. DELOGU, voce *Salute e sicurezza sul lavoro*, in "Discipline privatistiche – Sezione Commerciale", Aggiornamento, 2017, p. 442 ss.

<sup>16</sup> A. PRETEROTI, *Obbligo di sicurezza e ripartizione soggettiva degli adempimenti preventivi alla luce della più recente giurisprudenza*, in "Massimario di Giurisprudenza del Lavoro", 12, 2016, p. 830.

<sup>17</sup> A. PRETEROTI, *Obbligo di sicurezza e ripartizione soggettiva degli adempimenti preventivi* cit., p. 831 ss.

<sup>18</sup> Cfr. anche art. 299 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>19</sup> A. DELOGU, voce *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 443 ss.

<sup>20</sup> Eccetto alcuni obblighi indelegabili quali la valutazione dei rischi e la nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

<sup>21</sup> A. PRETEROTI, *Obbligo di sicurezza e ripartizione soggettiva degli adempimenti*, cit., p. 833.

<sup>22</sup> A. DELOGU, voce *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 445 ss.

<sup>23</sup> A. DELOGU, voce *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 445 ss.

prevenzione e protezione, inteso quale insieme di «persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori»<sup>24</sup>. Al fine di ricoprire tale ruolo è prevista una specifica formazione e il possesso di titoli e requisiti idonei (art. 32 del d.lgs. n. 81/2008).

Tra i soggetti definiti dal d.lgs. n. 81/2008 vi è anche il Medico Competente (art. 2, comma 1, lett. *b*)), il quale collabora con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi ed è da questo nominato per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nonché per gli altri compiti previsti dalla normativa. Inoltre, l'art. 38 del d.lgs. n. 81/2008 definisce i requisiti necessari per svolgere le funzioni di Medico Competente che sono: specializzazione in medicina del lavoro o in medicina preventiva dei lavoratori e psicotecnica; docenza in medicina del lavoro o in medicina preventiva dei lavoratori e psicotecnica o in tossicologia industriale o in igiene industriale o in fisiologia e igiene del lavoro o in clinica del lavoro; autorizzazione di cui all'articolo 55 del d.lgs. n. 277/1991; specializzazione in igiene e medicina preventiva o in medicina legale. La posizione di garanzia del Medico Competente deriva, quindi, dagli obblighi preventivi di cui lo stesso è titolare.

Infine, ruolo fondamentale è certamente ricoperto dal Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza<sup>25</sup> il quale è eletto o designato, in tutte le aziende o unità produttive, per rappresentare i lavoratori per ciò che concerne la salute e sicurezza sul lavoro (art. 2, comma 1, lett. *i*) e art. 47 ss. del d.lgs. n. 81/2008). Nello specifico, nelle aziende o unità produttive fino a 15 dipendenti il RLS è individuato direttamente dai lavoratori o, in mancanza, è individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo (RLST) secondo quanto previsto dall'art. 48, mentre in quelle di dimensioni maggiori è eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda o, in assenza di tali rappresentanze, è eletto dai lavoratori della azienda al loro interno. La legge prevede che il numero, le modalità di designazione o di elezione del RLS, nonché il tempo di lavoro retribuito e gli strumenti per l'espletamento delle funzioni siano stabiliti in sede di contrattazione collettiva ma in ogni caso stabilisce in numero minimo di rappresentanti a seconda del numero di lavoratori impiegati nell'unità produttiva. L'art. 50, che disciplina le numerose attribuzioni del RLS, dispone al comma 2 che questo debba disporre del tempo e dei mezzi necessari all'espletamento dell'incarico, nonché degli spazi e dell'accesso ai dati, contenuti in applicazioni informatiche, relativi alle comunicazioni telematiche di infortuni sul lavoro all'INAIL e all'IPSEMA o al sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro, senza che possa subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento delle proprie attività. Tale soggetto ha per lo più funzioni di tipo consultivo e propositivo ma svolge anche un importante ruolo di controllo. È bene

---

<sup>24</sup> Art. 2, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>25</sup> R. CAGLIANO, P. TRUCCO, D. DI NUNZIO, S. BELLOMO, G. BURESTI, F. BOCCUNI, S. CALLERI, C. FRASCHERI, M. LUPI, *IMPACT-RLS: indagine sui modelli partecipativi*, cit.

evidenziare come il RLS goda delle stesse tutele previste dalla legge per le rappresentanze sindacali.

### 2.1. (segue) in particolare il ruolo del RLS nei contratti di appalto

Nelle organizzazioni complesse, e in particolar modo negli appalti, laddove la regolazione della sicurezza sul lavoro diventa ancora più specifica e gli obblighi da rispettare più pregnanti, il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza è certamente di primo piano.

La presenza di nuovi rischi, c.d. “da interferenza”, che si aggiungono a quelli già esistenti, ha del resto suggerito al legislatore di introdurre una disciplina speciale all’art. 26 del d.lgs. n. 81/2008. Tra gli obblighi per il datore di lavoro si segnalano quelli di verificare l’idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e di fornire alle stesse dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell’ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate. È previsto inoltre un obbligo di cooperazione tra i datori di lavoro nell’ambito dell’appalto, in particolare con riferimento all’attuazione delle misure di prevenzione e protezione.

Il comma 3 stabilisce poi l’obbligo di elaborazione da parte del datore di lavoro committente del Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenza (DUVRI). Il documento deve indicare le misure adottate per eliminare o ridurre al minimo tali rischi. La redazione del DUVRI, a differenza di quella del documento di valutazione dei rischi, non costituisce un obbligo indelegabile del datore di lavoro<sup>26</sup>. In alcune ipotesi la redazione del DUVRI costituisce un obbligo “alternativo”: nei settori di attività a basso rischio il committente può, in luogo dell’elaborazione del documento, individuare un proprio incaricato al fine di garantire la cooperazione e il coordinamento nell’assolvimento degli obblighi di sicurezza. Vi sono inoltre alcuni appalti e forniture nell’ambito dei quali non è necessario redigere il documento.

Proprio in relazione al DUVRI (o alle informazioni date all’incaricato, nei settori di attività a basso rischio) il Testo Unico attribuisce espressamente una funzione ai RLS. L’art. 26, comma 3, prevede che ai dati relativi ai rischi da interferenza accedano «il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi locali delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale». Ancora, l’art. 50, comma 5 prevede che i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza del datore di lavoro committente e delle imprese appaltatrici «su loro richiesta e per l’espletamento della loro funzione, ricevano copia del documento di valutazione dei rischi di cui all’articolo 26, comma 3». Infine, l’art. 18, comma 1, lett. p), che indica, tra gli obblighi del datore di lavoro, quello di redigere il DUVRI, prevede che di questo sia consegnata

---

<sup>26</sup> Cfr. S. BATTISTELLI, *Hard law e soft law alla prova della sicurezza sul lavoro negli appalti*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, n. 2, 2019, I, p. 5.

tempestivamente una copia ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, su richiesta di questi e per l'espletamento della funzione. Si ritiene che il contenuto dell'obbligo di cui all'art. 26, comma 3, relativo ai "dati", e di quelli di cui agli artt. 50, comma 5 e 18, comma 1, lett. p), che fanno espresso riferimento al documento, siano nei fatti coincidenti<sup>27</sup>. Il documento deve infatti contenere i dati cui si fa riferimento nella prima delle norme menzionate. Nel caso della prima norma, il diritto di accesso ai "dati" da parte degli RLS viene espressamente positivizzato, in senso condivisibile, anche nei casi in cui l'elaborazione del DUVRI venga sostituita dall'individuazione di un incaricato. Altresì, la norma di cui all'art. 26, comma 3, probabilmente al fine di sostenere l'azione dei RLS, prevede il diritto di accesso a tali dati non solo per i RLS, ma anche per gli organismi locali dei sindacati comparativamente più rappresentativi. Tali organismi devono essere identificati come quelli ai quali lo statuto delle associazioni sindacali rimette la cura degli interessi locali.

L'art. 26 prevede inoltre, al comma 5, che nei singoli contratti di subappalto, di appalto e di somministrazione debbano essere specificamente indicati, a pena di nullità, «i costi delle misure adottate» al fine di adempiere all'obbligo di eliminare o ridurre i rischi da interferenza<sup>28</sup>. Anche con riferimento a questo obbligo agli RLS è riconosciuta una funzione di controllo, dacché possono accedere, su richiesta, ai dati relativi ai costi, seppur non viene chiarito se tale diritto venga attribuito solo al RLS del committente o anche a quelli delle imprese appaltatrici<sup>29</sup>. Anche in questo caso pari diritto è riconosciuto agli organismi locali dei sindacati comparativamente più rappresentativi.

È poi importante menzionare le norme specifiche del Titolo IV del Testo Unico applicabili ai cantieri temporanei o mobili. Nell'ambito di questi, il datore di lavoro è obbligato a redigere il Piano Operativo di Sicurezza (POS) che, ai sensi dell'art. 100, deve essere messo a disposizione dei rappresentanti della sicurezza almeno dieci giorni prima dell'inizio dei lavori. Lo stesso obbligo riguarda il Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC), che contiene «una relazione tecnica e prescrizioni correlate alla complessità dell'opera da realizzare ed alle eventuali fasi critiche del processo di costruzione, atte a prevenire o ridurre i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori». Ai sensi dell'art. 102, il RLS deve essere consultato prima dell'accettazione del PSC. Egli ha anche facoltà di formulare proposte riguardo il piano.

Un ruolo centrale nell'ambito degli appalti può inoltre essere rivestito, in particolari contesti, dal Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza di Sito

---

<sup>27</sup> P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Fano, Aras, 2017, p. 157.

<sup>28</sup> V. in tema L. ANGELINI, *A proposito di costi e oneri per la sicurezza negli appalti (pubblici e privati) e nei cantieri: un puzzle normativo non facilmente componibile!*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", n. 2, 2022, I, p. 20 ss.

<sup>29</sup> Sul tema, si legga P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 159, che propone un'interpretazione analogica per il tramite dell'art. 50, comma 5, che attribuisce a entrambi il diritto di ricevere copia del DUVRI.

Produttivo (RLSSP)<sup>30</sup>. La figura, disciplinata dall'art. 49 del Testo Unico, può essere individuata infatti nell'ambito di specifici contesti produttivi, tra cui cantieri con almeno 30.000 uomini-giorno e «contesti produttivi con complesse problematiche legate alla interferenza delle lavorazioni e da un numero complessivo di addetti mediamente operanti nell'area superiore a 500». Il RLSSP è scelto tra i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza delle aziende operanti nel sito. La regolazione delle attribuzioni del RLSSP è rimessa alla contrattazione collettiva, tanto per l'esercizio di queste nelle aziende in cui non vi siano rappresentanti, quanto con riferimento alla funzione di coordinamento tra i diversi RLS. Tema centrale per quel che riguarda i rappresentanti di sito produttivo è quello della formazione, dacché si trovano a interagire con organizzazioni molto complesse, nell'ambito dei quali gli obblighi per la sicurezza sono numerosi<sup>31</sup>.

Si segnala una scarsa attuazione, da parte della contrattazione collettiva, delle deleghe individuate dall'art. 49, comma 3. Fanno eccezione alcuni fenomeni virtuosi, spesso collocabili nell'ambito dei contesti portuali. Del resto, è proprio nei grandi contesti portuali che sono nate le esperienze poi valorizzate dal legislatore attraverso l'introduzione della figura del RLSSP<sup>32</sup>.

Considerata la complessità degli obblighi, delle procedure e dell'organizzazione che inerisce alla materia della sicurezza negli appalti, si ritiene che la piattaforma, utilizzata anche in funzione partecipativa, possa rappresentare uno strumento informativo e formativo utile per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza che si trovano ad operare in tali contesti.

### 3. *Obblighi di informazione e obblighi di formazione e addestramento. Legge, contratti collettivi e prassi*

La disciplina degli obblighi di informazione e formazione e addestramento nella salute e sicurezza sul lavoro trova origine nella direttiva n. 89/391/CEE. Il contenuto degli artt. 10 (in materia di informazione) e 12 (in materia di formazione) della direttiva è oggi trasposto nel d.lgs. n. 81/2008.

L'informazione, la formazione e l'addestramento sono parte delle misure di prevenzione, soggiacendo, quindi, ai principi che la animano<sup>33</sup>. E infatti sufficienza e adeguatezza di informazione, formazione e addestramento dovranno valutarsi con particolare riferimento ai rischi propri del contesto di lavoro. Si evidenzia quindi uno stretto legame tra valutazione dei rischi e obblighi (in)formativi<sup>34</sup>, anche se è bene evidenziare la natura espansiva impressa al sistema prevenzionistico

---

<sup>30</sup> Per il collegamento tra regole in materia di appalto e figura del RLSSP cfr. L. MENGHINI, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova "soggettività operaia"?*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", n. 1, 2021, I, p. 40.

<sup>31</sup> Cfr. L. ANGELINI, *Discipline vecchie e nuove in tema di rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza*, in "I Working Papers di Olympus", 20, 2013, p. 14.

<sup>32</sup> P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 254.

<sup>33</sup> P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 200.

<sup>34</sup> Cass. pen., Sez. IV, 12 giugno 2015, n. 24826.

dell'art. 2087 c.c., disposto funzionale all'estensione delle tutele, informazione-formazione e addestramento comprese, «a situazioni ed ipotesi non ancora espressamente considerate e valutate dal legislatore»<sup>35</sup>. La gestione della pandemia sul lavoro ha dimostrato la salienza di questo principio, consentendo, attraverso prassi condivise dalle parti sociali, un'internalizzazione nei sistemi di gestione della salute e sicurezza aziendali di un rischio che si presenta come “generico aggravato”, fino a diventare “specifico” in riferimento a determinate tipologie di attività<sup>36</sup>.

Se l'informazione si concreta nella trasmissione della conoscenza sui rischi e le misure di prevenzione (art. 2, lett. *bb*), del d.lgs. n. 81/2008 (anche se in un contesto caratterizzato dalla presenza di diverse barriere, non ultime quelle di carattere cognitivo e linguistico); la formazione, diversamente, consiste in un processo educativo (da “edurre” o “educere”, ovvero “trarre o condurre fuori, estrarre”<sup>37</sup>) finalizzato all'apprendimento, con particolare riferimento all'identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi nel lavoro (art. 2, lett. *aa*), del d.lgs. n. 81/2008); l'addestramento definito dalla lettera *c*), dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 come «prova pratica per l'uso corretto e in sicurezza di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale» nonché «nell'esercitazione applicata, per le procedure di lavoro in sicurezza» ad un profilo operativo circa il corretto utilizzo di attrezzature e procedure di lavoro, necessariamente richiede interventi di esercitazione pratica, che dovranno altresì «essere tracciati in apposito registro anche informatizzato» (nuovo art. 37, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008)<sup>38</sup>.

L'informazione, la formazione e l'addestramento rappresentano dei diritti individuali del lavoratore, e per questo motivo devono essere concretamente rivolti ai soggetti verso cui si dirigono e che ne beneficiano. Per questo motivo, dovranno essere necessariamente erogate avendo riguardo alle mansioni svolte in concreto dal lavoratore<sup>39</sup>, al contesto in cui opera, nonché alla sua concreta conoscenza della lingua veicolare. Secondo quanto stabilito dal comma 13, dell'art. 37, del d.lgs. n. 81/2008, e s.m.i., infatti, «il contenuto della formazione deve essere facilmente comprensibile per i lavoratori e deve consentire loro di acquisire le conoscenze e competenze necessarie in materia di salute e sicurezza sul lavoro».

Gli obblighi di informazione, formazione e addestramento possono essere delegati ad altri soggetti dell'organizzazione del datore di lavoro.

Per quanto attiene in modo più specifico all'informazione, l'art. 36 del d.lgs. n. 81/2008 identifica l'oggetto dell'obbligo datoriale, in due diverse elencazioni (comma 1 e comma 2) alle quali la dottrina si riferisce, rispettivamente, come

---

<sup>35</sup> Cass. civ., Sez. Lav., 21 aprile 2017, n. 10145.

<sup>36</sup> L. LA PECCERELLA, *Infezione da coronavirus e tutela contro gli infortuni e le malattie professionali*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, n. 1, 2020, II, p. 1.

<sup>37</sup> <https://www.treccani.it/vocabolario/edurre/>

<sup>38</sup> M. LAI, *Le novità in materia di salute e sicurezza del lavoro nella legge n. 215/2021*, Centro Studi Cisl, 2022.

<sup>39</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 20 dicembre 2007, n. 47137.

“informazione generale” e “informazione particolare”. La seconda attiene infatti alla posizione e alle mansioni svolte dal lavoratore.

La legge non definisce gli strumenti di adempimento dell'obbligo informativo. È però consolidato l'orientamento giurisprudenziale per il quale l'adempimento deve garantire il controllo da parte del soggetto adempiente e l'effettività dell'azione informativa<sup>40</sup>. Peraltro, l'adempimento è da intendersi in senso *dinamico*, ed è necessario infatti che le informazioni siano ampliate laddove le precedenti siano diventate obsolete per mutamenti del contesto produttivo, dell'organizzazione del lavoro e/o delle tecnologie utilizzate.

L'apparato normativo relativo agli obblighi informativi, seppur interpretato e specificato dalla giurisprudenza, mantiene la caratteristica della semplicità e dell'uniformità della fonte regolativa. Al contrario, attorno agli obblighi formativi, sia per la loro maggiore pregnanza ed elasticità che per le competenze istituzionali definite dalla Costituzione, si è formato un vero e proprio sistema regolativo, fondato sull'integrazione funzionale di regole di diversa fonte.

La regolamentazione legale dell'obbligo formativo si trova all'art. 37 del d.lgs. n. 81/2008. Il primo comma definisce l'oggetto della formazione. Anche in questo caso la dottrina ha distinto tra “generale” (art. 37, comma 1, lett. *a*) e “specificata” (art. 37, comma 1, lett. *b*). Già nel secondo comma, in materia di durata, contenuti e modalità della formazione, vi è un rinvio ad una fonte che, in materia, riveste un'importanza particolare. È infatti rimessa la determinazione degli elementi di cui sopra ad un accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (la c.d. Conferenza Stato-Regioni); ciò, come si diceva, è coerente con il dettato costituzionale, e in particolare con la revisione del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001), che attribuisce alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni la materia della «tutela e sicurezza del lavoro».

I primi accordi, sottoscritti nel 2011, sono ora integrati nell'accordo del 25 luglio 2012, poi a sua volta modificato da un successivo accordo per RSPP e ASPP del 7 luglio 2016. L'art. 13 del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, conv. in l. 17 dicembre 2021, n. 215 e modificativo del d.lgs. n. 81/2015, prevedeva che la Conferenza Stato-Regioni addivenisse a un nuovo accordo, di rivisitazione e modifica dei precedenti, entro il 30 giugno 2022. Il termine legale è stato però disatteso e, allo stato non si riscontra la conclusione di un nuovo accordo.

La disciplina in materia di formazione è completata con la previsione dei criteri di qualificazione della figura del “formatore” per la salute e sicurezza sul lavoro, fissati dal decreto interministeriale 6 marzo 2013.

L'obbligo di formazione deve essere adempiuto sempre alla costituzione di un nuovo rapporto di lavoro, in caso di trasferimento o mutamento di mansioni e comunque in caso di «introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove

---

<sup>40</sup> Cass. pen, Sez. IV, 3 giugno 1995, n. 6486; Cass. Cass. pen, Sez. IV, 16 febbraio 2015, n. 6736; Cass. pen, Sez. IV, 7 dicembre 2006, n. 34352.

tecnologie, di nuove sostanze e preparati pericolosi». Si può quindi dire, anche per la formazione, che essa debba essere necessariamente dinamica.

È da rilevare, inoltre, l'apporto della legge 215/2021 in materia, che ha previsto nel campo della formazione obbligatoria novità molto rilevanti, tra cui: l'inclusione del datore di lavoro tra i soggetti tenuti a formarsi; una periodicità più "stretta" dell'aggiornamento a carico del preposto; e, soprattutto, la sperimentazione della valutazione di follow a distanza di 4/6 mesi dalla conclusione dell'intervento stesso.

È bene specificare che le previsioni legali, pur estremamente dettagliate (specie in materia di formazione), sono sovente integrate e ulteriormente specificate dai contratti collettivi, con regole particolari in relazione al settore e all'ambito di regolazione. Gli organismi paritetici dovrebbero rivestire, peraltro, un ruolo fondamentale nel sistema della formazione, dacché l'art. 37, comma 12 prevede che la formazione debba avvenire in collaborazione con essi, ove presenti, anche se questa norma non sempre è rispettata. Esiste, inoltre, la questione dei molti organismi paritetici "spuri", ovvero non rispondenti ai criteri definiti dall'art. 2, comma 1, lettera *ee*), del d.lgs. n. 81/2008 ss.mm.ii., che prevede che siano costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Nella speranza di "fare chiarezza" e promuovere legalità, con la l. n. 215/2021 si è introdotto il comma 1 bis all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008, che prevedeva che si costituisse un repertorio di tali organismi, previa definizione dei criteri identificativi, sentite le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per il settore di appartenenza, previsione che è sfociata nel recente d.m. 11 ottobre 2022<sup>41</sup>.

Tra gli accordi collettivi da ultimo siglati in materia di formazione si segnala, tra gli altri, quello sottoscritto da FILLEA CGIL, FILCA CISL, FENEAL UIL e ANCE e altre associazioni datoriali il 3 marzo 2022. Al verbale di accordo è allegato infatti un "Protocollo di formazione e sicurezza". Le parti rimettono all'ente paritetico nazionale di formazione e sicurezza (FORMEDIL) la definizione di un "catalogo formativo nazionale", aggiornato con particolare attenzione a tematiche di attualità individuate dall'accordo stesso. Viene inoltre negozialmente stabilito che l'aggiornamento della formazione dei lavoratori debba essere comunque effettuato ogni tre anni, anziché ogni cinque come previsto dall'Accordo Stato-Regioni del 2011. Di grande importanza è l'impegno congiunto delle parti a verificare costantemente la finalizzazione della formazione svolta al miglioramento della qualità professionale e della produttività dei lavoratori, sia assunti che da assumere.

---

<sup>41</sup> C. FRASCHERI, *Repertorio nazionale degli Organismi Paritetici – Chiarezza su quelli titolati allo svolgimento dei compiti previsti dalla normativa*, in "Ambiente & Sicurezza sul Lavoro", n. 1, 2023.

Di grande rilevanza è anche l'introduzione in alcuni CCNL<sup>42</sup> «di incontri periodici per gruppi di lavoratori, gestiti dal Rspg con il coinvolgimento di preposti e Rls, per esaminare eventuali fattori di rischio o criticità e le possibili soluzioni, nonché l'attivazione di brevi momenti formativi, di 15/20 minuti, sul posto di lavoro (c.d. break formativi), nel corso dei quali il lavoratore ripercorre le procedure operative di sicurezza nella sua area di competenza»<sup>43</sup>.

La contrattazione collettiva nell'industria alimentare ha, poi, inserito la previsione del coordinamento tra RLS di aziende operanti nel medesimo contesto, secondo un approccio che è quello della "comunità di sito" (articolo 4-*bis* del CCNL 2019-23), finalizzato a uniformare i diritti e le tutele per tutti coloro che prestano la propria attività in una medesima azienda per evitare una differenziazione anche per quel che riguarda la salute e sicurezza sul lavoro.

Delineato il quadro delle previsioni legali e contrattuali in materia di informazione e formazione con riferimento alla salute e alla sicurezza sul lavoro, è necessario interrogarsi circa la funzione della piattaforma "RLS Online" quale strumento ulteriori da utilizzarsi nell'adempimento di tali obblighi. La struttura e il contenuto della piattaforma, che reca indicazioni generali e particolari circa legislazione, giurisprudenza, accordi e prassi in materia di sicurezza, rende possibile immaginarne un ruolo attivo nell'informazione dei lavoratori, con particolare riferimento alle informazioni generali. I contenuti della piattaforma possono infatti contribuire all'adempimento dell'obbligo in relazione, in particolare, ai rischi per la salute e sicurezza comuni a particolari contesti e alle procedure di primo soccorso, antincendio e di evacuazione.

RLS Online contiene già una sorta di glossario dei rischi professionali, che può essere risorsa anche sulla per la formazione svolta sui rischi specifici.

È però necessario sottolineare che la piattaforma potrà solamente affiancare il corretto adempimento degli obblighi formativi a carico del datore di lavoro, quale strumento diverso e ulteriore, trattandosi di uno strumento prima di tutto rivolto ai rappresentanti e non sostitutivo di ciò che è obbligatorio per legge. In particolare, l'aggiornamento costante della piattaforma potrà garantire quella dinamicità nell'aggiornamento e arricchimento dell'informazione che legge e giurisprudenza richiedono.

#### 4. Rappresentanza per la sicurezza e miglioramento del sistema di prevenzione aziendale

Alla luce di quanto detto finora circa il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, appare chiaro che essi rivestano un ruolo centrale affinché sia garantito il buon funzionamento di tutto il sistema di prevenzione disegnato, con

---

<sup>42</sup> Ad esempio i CCNL definiti tra Fiom, Fim e Uilm con Federmeccanica e Unionmeccanica.

<sup>43</sup> M. LAI, *Ripartenza post pandemia e sicurezza sul lavoro*, in "Lavoro Diritti Europa", n. 3, 2021.

riferimento ai contesti aziendali, dal Capo III del Testo Unico<sup>44</sup>. Non a caso è proprio all'interno di tale capo che, nella sezione VII, all'art. 47, è disciplinata la figura del RLS.

La normativa ha infatti come primario obiettivo quello di rendere effettiva la partecipazione e la consultazione dei rappresentanti in tutte le fasi di gestione degli obblighi per la sicurezza. È proprio nella necessaria partecipazione che si estrinseca il ruolo prevenzionistico dei rappresentanti quali soggetti attivi e capaci di indirizzare le scelte del datore di lavoro nell'attuazione degli obblighi stabiliti dal Testo Unico.

Per garantire l'effettività di questa funzione, è necessario che i RLS siano messi nelle condizioni di esprimere compiutamente e senza reticenze il proprio ruolo. Affinché ciò avvenga, è necessario che si verifichino alcune condizioni presupposte.

Da un lato, come stabilisce l'art. 50, comma 2 del Testo Unico, i RLS devono «disporre del tempo necessario allo svolgimento dell'incarico senza perdita di retribuzione, nonché dei mezzi e degli spazi necessari per l'esercizio delle funzioni e delle facoltà riconosciutegli». Il rappresentante non dovrà infatti subire alcun pregiudizio dall'esercizio legittimo della sua funzione.

D'altro lato, accanto alle necessarie garanzie riconosciute dalla legge, è importante che il rappresentante dei lavoratori sia adeguatamente formato con riferimento al proprio specifico ruolo. L'art. 50, comma 1, lett. g) espressamente prevede, a favore dei RLS e a carico del datore di lavoro, l'obbligo che egli sia adeguatamente formato. La complessità dell'intelaiatura del sistema della sicurezza sul lavoro rende la formazione degli RLS una sfida fondamentale affinché sia garantita l'effettività delle funzioni ad essi attribuite. Ed è proprio per questo motivo che si ritiene fondamentale che tutti gli attori della sicurezza, comprese le parti sociali, incentivino la migliore formazione dei RLS, dacché dalla corretta e completa formazione passa la capacità dei rappresentanti di ricoprire al meglio il ruolo affidatogli.

In questa chiave, si ritiene che la piattaforma online descritta nel Cap. I possa contribuire a migliorare e rendere più accessibile la formazione continua per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, garantendo di conseguenza il miglioramento concreto del sistema di prevenzione aziendale<sup>45</sup>.

Inoltre, è bene evidenziare come gli aspetti collettivi della salute e sicurezza sul lavoro si collegano con la vicenda poco conosciuta del “modello operaio”, nato dal maturare “dal basso”, tra i lavoratori, della consapevolezza della gravità dei danni alla salute ed all'integrità psicofisica negli ambienti di lavoro e del necessario

---

<sup>44</sup> Coerentemente con la logica del Testo Unico, che valorizza fortemente la partecipazione attiva dei lavoratori: cfr. L. MENGHINI, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova “soggettività operaia”?*, cit., p. 36.

<sup>45</sup> S. CAIROLI, *Nuovi contenuti organizzativi e tutela della sicurezza nell'impresa: telelavoro e lavoro agile. I problemi della rappresentanza per i lavoratori in tema di sicurezza e il progetto RLS On-line*, in A.P. PELLEGRINA LOCKMANN, E. DOS SANTOS ALVES NOGUEIRA (a cura di), *Il diritto del lavoro in trasformazione: un confronto italo-brasiliano*, Campinas, Estudos Jurídicos, 2018, p. 64 ss.

superamento della ineluttabilità degli infortuni, dei morti e dei danni alla salute dovuti al lavoro e dalla conseguente pratica contrattuale di monetizzazione dei rischi. Il movimento sindacale italiano si fece interprete, e portavoce, assieme ad una rete di tecnici, di un profondo cambiamento culturale. Occorreva una chiara scelta per la prevenzione e la volontà di intervenire a monte sui rischi collegati ai processi produttivi, alle tecnologie ed all'organizzazione del lavoro.

Maturò la consapevolezza che la partecipazione dei lavoratori diretta e indiretta è condizione ineludibile di ogni strategia di prevenzione, di progettazione ergonomica e di qualità nelle imprese<sup>46</sup>. Si affermarono le c.d. “commissioni ambiente” “composte unilateralmente da lavoratori, alle quali la contrattazione collettiva attribuirà importanti diritti di indagine nei luoghi di lavoro e innovativi strumenti di controllo della nocività delle attività lavorative (registri dei dati ambientali e libretti personali e di rischio), integrati dalla possibilità di avanzare proposte per l'adozione di misure e di azioni precauzionali destinate alla riduzione dei rischi ambientali”<sup>47</sup>.

Da ciò derivò, come si accennava prima nella contrattazione collettiva e poi nella legge, l'art. 9 dello Statuto dei lavoratori (l. n. 300/1970), norma che, di fatto afferma che i lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme sulla 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 salute e l'integrità fisica.

«Con l'emanazione del d.lgs. n. 626/1994, il legislatore italiano adempie (e come troppo spesso accade, con ritardo) agli obblighi di attuazione della direttiva quadro n. 89/391»<sup>48</sup>. Si opta, quindi, per una forma specialistica di rappresentanza sulla salute e sicurezza sul lavoro e il RLS è eletto direttamente dai lavoratori al loro interno o designato da RSU/RSA o dal sindacato, ma può anche essere individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo, oppure nell'ambito delle rappresentanze sindacali, così come definite dalla contrattazione collettiva, ove costituite.

Nella definizione e gestione dei protocolli anticontagio in periodo di pandemia ci si è resi conto che l'introduzione del RLS non ha affatto segnato il definitivo *superamento* dell'esperienza delle rappresentanze *ex art. 9* dello Statuto, per l'ampia valenza della salute e sicurezza sul lavoro<sup>49</sup>.

Trattandosi di una figura di rappresentanza, molti degli aspetti ad essa inerenti (ad es. modalità di elezione/designazione, formazione, modalità di espletamento delle funzioni), la normativa sin dal decreto n. 626/1994 si limita a “stabilire i principi, rinviando opportunamente all'autonomia collettiva la predisposizione della disciplina di dettaglio”<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> STANZANI C. (a cura), *Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985)*, cit.

<sup>47</sup> L. ANGELINI, *Discipline vecchie e nuove*, cit., 20.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> LAI M., *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza*, in “Lavoro e informazione”, n. 3, 1997, p. 20.

<sup>50</sup> L. ANGELINI, *Discipline vecchie e nuove*, cit., p. 20.

Con il d.lgs. n. 81/2008, che abroga definitivamente la “626”, il legislatore si pone chiaramente l’obiettivo di assicurare sempre e comunque la rappresentanza degli interessi collettivi di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, ad esempio prevedendo la nuova figura del RLS di sito produttivo chiamata ad operare in alcuni specifici contesti produttivi caratterizzati dalla compresenza di più aziende o cantieri in cui possono determinarsi complesse problematiche legate alla interferenza delle lavorazioni (cfr. par. 2.1). L’81 potenzia anche le agibilità del rappresentante, prevedendo un diritto di consultazione relativamente all’organizzazione della formazione obbligatoria.

Le sfide ancora in campo per l’affermarsi del ruolo sono molteplici, tra queste si possono citare le seguenti:

- la mancanza di RLS in molte realtà produttive, soprattutto di alcuni comparti (es. agricoltura) e nelle molte microimprese italiane che non aderiscono alla pariteticità;

- l’assunzione del ruolo di rappresentante in una logica meramente adempitiva, solo per ottemperare formalmente agli obblighi di legge, da parte di RLS cooptati, non formati né determinati ad esercitare effettivamente le funzioni;

- l’incerto statuto della rappresentanza territoriale, frequentemente non in grado di esercitare le attribuzioni ad essa riservate sulla carta; e, comunque, caratterizzata dalla «peculiare natura necessaria ed obbligatoria, e dunque almeno parzialmente “pubblicistica” che non può non assumere la rappresentanza per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro – e che trova ulteriore conferma anche nella previsione d’incompatibilità dell’attività svolta dal RLS territoriale rispetto all’esercizio di altre funzioni sindacali operative (non specificando però quali esse siano) – senza tuttavia arrivare mai a trasformarsi in rappresentanza istituzionale»<sup>51</sup>.

## 5. Conclusioni

Lo studio del sistema della sicurezza sul lavoro permette di cogliere la complessità e la specificità della materia. La disciplina, per adattarsi alle esigenze concrete e alle diverse organizzazioni produttive, deve necessariamente essere connotata ad un alto tasso di specificità.

Di conseguenza, i Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza si trovano ad interfacciarsi, nell’esercizio delle funzioni loro attribuite, con questioni giuridiche e tecniche di notevole complessità. Alcuni settori regolativi in particolare, come quello degli appalti (v. par. 2.1), si caratterizzano per la profonda specificità delle norme che li governano.

Emergono quindi in modo chiaro le esigenze di formazione specifica di tutti i lavoratori (v. par. 3) e in particolare dei rappresentanti, che ancora troppo spesso

---

<sup>51</sup> *Ibidem*.

si trovano a svolgere la loro funzione senza un'adeguata formazione in relazione alle caratteristiche di profonda specializzazione regolativa del settore in cui operano.

Queste esigenze devono essere soddisfatte dal datore di lavoro, che è obbligato alla formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza *ex art.* 37, commi 10 e 11, del d.lgs. n. 81/2008, non in senso statico ma in senso dinamico, e cioè tenendo conto tanto delle innovazioni organizzative che riguardano l'impresa quanto delle novità legislative, giurisprudenziali e regolamentari.

Nondimeno, un intervento in senso collaborativo e integrativo da parte dei sindacati più rappresentativi e degli istituti pubblici dovrebbe essere valutato positivamente. È infatti fondamentale che le parti sociali, dal lato sindacale, intervengano con azioni mirate alla formazione dei propri rappresentanti, al fine di garantire la qualità della rappresentanza e un confronto efficace, in materia di sicurezza, con la controparte datoriale.

Avuta contezza del quadro regolativo e delle sfide che attendono gli attori della sicurezza sul lavoro, si ritiene che le iniziative di informazione e formazione, parallele e non suppletive rispetto all'adempimento degli obblighi datoriali, siano di rilevante importanza al fine di garantire l'effettività delle norme sulla sicurezza e della rappresentanza dei lavoratori.

In questo senso e con queste finalità la piattaforma RLS Online è stata progettata e ha operato nelle prime fasi di test, proponendosi di integrare l'informazione e la formazione dei rappresentanti della sicurezza in modo dinamico e interattivo, affinché possano essere raggiunti gli obiettivi sui quali è fondato il sistema regolativo della sicurezza nel nostro ordinamento<sup>52</sup>.

### *Abstract*

*La presente pubblicazione riassume i risultati emersi nell'ambito del progetto di ricerca ID 19 "RLS OnLine e Picasso: la Rete per il Lavoro Sicuro italiano. Apertura al pubblico nazionale degli RLS della piattaforma informatica collaborativa per la salute e sicurezza sul lavoro per la generazione e lo scambio di nuove pratiche in materia di SSL, con l'apporto delle confederazioni comparativamente più rappresentative" finanziato dall'INAIL (Bando Bric 2019) e realizzato dall'Università degli Studi di Perugia, dall'Università degli Studi di Cagliari, dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio e da LAL Nazionale - Innovazione Apprendimento Lavoro s.r.l., con la partecipazione delle Organizzazioni Sindacali.*

*Il terzo capitolo, realizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia, da LAL Nazionale - Innovazione Apprendimento Lavoro s.r.l. e da CISL - Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, analizza i profili giuridici di maggior rilievo in relazione alla rappresentanza e alla partecipazione dei lavoratori nel sistema prevenzionistico, nonché il ruolo e le funzioni ricoperte dai diversi attori della prevenzione nei contesti aziendali, con una specifica attenzione alla figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza.*

---

<sup>52</sup> A. PRETEROTI, S. CAIROLI, A. DELOGU, F. FERRARO, L. ROCCHI, M.G. GALLI, S. COSTA, *Dal prototipo alla piattaforma: prospettive di sviluppo sotto il profilo giuridico della tutela della salute e sicurezza del lavoratore*, in A. PRETEROTI, C. ARLATI, D. DI NUNZIO, G. FENU, D. GAGLIARDI (a cura di), *RLS Online - La Rete per il lavoro sicuro*, cit.

*This publication summarizes the results obtained within the research project ID 19 “RLS OnLine e Picasso: la Rete per il Lavoro Sicuro italiano. Apertura al pubblico nazionale degli RLS della piattaforma informatica collaborativa per la salute e sicurezza sul lavoro per la generazione e lo scambio di nuove pratiche in materia di SSL, con l’apporto delle confederazioni comparativamente più rappresentative” financed by INAIL (National Institute for Insurance against Accidents at Work) under the Bric 2019 Call for Proposals. The project was carried out by the University of Perugia, the University of Cagliari, the Giuseppe Di Vittorio Foundation, and LAL Nazionale - Innovazione Apprendimento Lavoro s.r.l., with the participation of Trade Unions.*

*The third chapter, carried out by the Department of Law of the University of Perugia, LAL Nazionale - Innovazione Apprendimento Lavoro s.r.l. and CISL - Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, analyzes the most relevant legal aspects related to workers’ representation and participation in the prevention system. It also examines the roles and functions performed by various prevention actors in company settings, with specific attention to the figure of the Workers’ Safety Representative.*

*Parole chiave*

*Sicurezza sul lavoro, rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, sistemi di prevenzione e protezione, digitalizzazione, informazione e formazione dei lavoratori*

*Keywords*

*Health and safety at work, Workers’ Safety Representatives, prevention and protection systems, digitalization, information and training of workers.*

## Bibliografia

- Aalto-Matturi S. (2005), *The Internet: The New Workers' Hall. The Internet And New Opportunities For The Finnish Trade Union Movement*, in *The Journal of Labor and Society*, 8, pp. 469-481.
- Angelini L. (2013), *Discipline vecchie e nuove in tema di rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza*, in *I Working Papers di Olympus*, 20, p. 14 ss.
- Angelini L. (2020), *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute e sicurezza dei lavoratori in Italia*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1
- Angelini L. (2022), *Le sfide della formazione per la sicurezza sul lavoro*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1
- Angelini L. (2022), *A proposito di costi e oneri per la sicurezza negli appalti (pubblici e privati) e nei cantieri: un puzzle normativo non facilmente componibile!*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2
- Battistelli S. (2019), *Hard law e soft law alla prova della sicurezza sul lavoro negli appalti*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2
- Beck K., (1999) *Extreme programming explained*. Reading, Mass, Addison-Wesley.
- Boccuni F., Bonafede M., Buresti G., Di Tecco C., Gagliardi D., Iavicoli S., Persechino B., Ronchetti M., Rondinone B.M. (2014), *Insula 2. Seconda Indagine nazionale sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, INAIL
- Bose S., Kurhekar M., Ghoshal J., (2010), *Agile Methodology in Requirements Engineering*, SETLabs Briefings Online (<http://www.infosys.com/research/publications/agilerequirements-engineering.pdf>), February, 2010
- Buresti G., Boccuni F., Cagliano R., Canterino F., Di Nunzio D., Arlati C., Bellomo S., Persechino B. (2023), *Sistemi di prevenzione, partecipazione e rappresentanza dei lavoratori nel tempo della trasformazione digitale - Metodologia e prime evidenze*, INAIL
- Cabeza J. (2019), *Representation, Trade Union Activity and Technologies*, *Oñati Socio-Legal Series*, v. 9, n. 1. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3172993>
- Cagliano R., Trucco P., Di Nunzio D., Bellomo S., Buresti G., Boccuni F., Calleri S., Frascheri C., Lupi M., (2017), *IMPACT-RLS: indagine sui modelli partecipativi aziendali e territoriali per la salute e la sicurezza sul lavoro*, INAIL
- Cairolì S. (2018), *Nuovi contenuti organizzativi e tutela della sicurezza nell'impresa: telelavoro e lavoro agile. I problemi della rappresentanza per i lavoratori in tema di sicurezza e il progetto RLS On-line*, in Pellegrina Lockmann A. P., dos Santos Alves Nogueira E. (a cura di), *Il diritto del lavoro in trasformazione: un confronto italo-brasiliano*, Campinas, Estudos Juridicos
- Cairolì S. (2020), *Tempi e luoghi di lavoro nell'era del capitalismo cognitivo e dell'impresa digitale*, Napoli, Jovene
- Carneiro B., Costa H.A., (2022), *Digital unionism as a renewal strategy? Social media use by trade union confederations*, in *Journal of Industrial Relations*, v. 64 (1)
- De Sario B., Di Nunzio D., Leonardi S., (2021), *Azione sindacale e contrattazione collettiva per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro nella fase 1 dell'emergenza da pandemia di Covid-19*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 1, 2021
- Delaria I., Di Nunzio D. (2019), *L'azione sindacale per la prevenzione: conoscenza, partecipazione e controllo nei contesti aziendali industriali*, in Stanzani C. (a cura di), *Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985). Uno studio storiografico, sociologico e giuridico di una stagione sindacale*, Milano, Franco Angeli
- Delogu A. (2017), voce *Salute e sicurezza sul lavoro*, in *Discipline privatistiche – Sezione. Commerciale*, Aggiornamento

- Delogu A. (2018), *Salute, sicurezza e “nuovi” lavori: le sfide prevenzionali nella gig economy e nell’industria 4.0*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2
- Delogu A. (2020), *La definizione di lavoratore in materia di salute e sicurezza: dall’universalità della tutela ai nuovi bisogni di tutela*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1
- Diamond W.J., Freeman R.B. (2002), *Will Unionism Prosper in Cyberspace? The promise of the internet for employee organization*, in *British Journal of Industrial Relations*, 40 (3)
- Dingsøy T., Nerur S., Balijepally V., Moe N.B. (2012), *A decade of agile methodologies: Towards explaining agile software development*, in *Journal of Systems and Software*, 85(6)
- Ford M., Aim S. (2022), *Digital activism as a pathway to trade union revitalization*, in *International Journal of Labour Research*, v. 11, f. 1,2
- Fowler M., Highsmith J. (2001), *The agile manifesto*, in *Software Development*, 9 (8)
- Frascheri C. (2020), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Roma, Edizioni Lavoro
- Frascheri C. (2023), *Repertorio nazionale degli Organismi Paritetici – Chiarezza su quelli titolati allo svolgimento dei compiti previsti dalla normativa*, in *Ambiente & Sicurezza sul Lavoro*, n. 1
- Gumbrell-McCormick R., Hyman R. (2013), *Trade Unions in Western Europe: Hard Times*, Oxford University Press.
- Gupta M., Sharma A., Hooda S., & Bhatia J. S. (2023), *Distributed Agile Software Development (DASD) Process*, in *Agile Software Development: Trends, Challenges and Applications*
- Highsmith J., (2002), *Agile Software Development Ecosystems*, Addison-Wesley, Boston, MA.
- Hodder A., Houghton D.J., (2019), *Unions, social media and young workers—evidence from the UK, New Technology*, in *Work and Employment*, 35 (1)
- Ichino P. (2017), *Le conseguenze dell’innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*
- Jansson J., Uba K., (2019), *Trade Unions on YouTube. Online Revitalization in Sweden, Cham, Palgrave Pivot*
- Kerr A., Waddington J. (2014), *E-Communications: An Aspect of Union Renewal or Merely Doing Things Electronically?*, in *British Journal of Industrial Relations*, 52 (4)
- La Peccerella L. (2020), *Infezione da coronavirus e tutela contro gli infortuni e le malattie professionali*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1
- Lai M. (1997), *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza*, in *Lavoro e informazione*, n. 3
- Lai M. (2022), *Le novità in materia di salute e sicurezza del lavoro nella legge n. 215/2021*, Centro Studi Cisl
- Lai M. (2021), *Ripartenza post pandemia e sicurezza sul lavoro*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 3
- Lazzari C. (2018), *Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Prime considerazioni a partire dal «caso Foodora»*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*
- Lunesu M. I., Tonelli R., Marchesi L., Marchesi M. (2021), *Assessing the Risk of Software Development*, in *Agile Methodologies Using Simulation. IEEE Access*, 9, 134240-134258
- Martínez Lucio M., Walker S., Trevorrow P. (2009), *Making networks and (re)making trade union bureaucracy: a European-wide case study of trade union engagement with the Internet and networking*, in *New Technology, Work and Employment*, 24 (2)
- Mas J.M., Gómez A. (2021), *Social partners in the digital ecosystem: Will business organizations, trade unions and government organizations survive the digital revolution?*, in *Technological Forecasting and Social Change*, v. 162, art. 120349

- Menghini L. (2021), *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova "soggettività operaia"?*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1
- Mirabile M., Di Nunzio D., Arlati C., Vasselli D., Boccuni V., Autieri S., Biasiotti F., Delaria I., Zarra D., Calleri S., Frasccheri C., Gagliardi D. (2020), *Fabbisogni, reti e tecnologie partecipative per la creazione di una piattaforma online destinata ai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza: metodologia e risultati della ricerca*, in Preteroti A., Arlati C., Di Nunzio D., Fenu G., Gagliardi D. (a cura di), *Rls Online - La Rete per il lavoro sicuro. Fabbisogni, metodologia e sviluppi della piattaforma sperimentale RLS-online*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2
- Murray G. (2017), *Union renewal: what can we learn from three decades of research?*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, v. 23/1
- Pascucci P. (2017), *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Fano, Aras
- Preteroti A. (2016), *Obbligo di sicurezza e ripartizione soggettiva degli adempimenti preventivi alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 12
- Preteroti A., Cairolì S., Delogu A., Ferraro F., Rocchi L., Galli M.G., Costa S. (2020), *Dal prototipo alla piattaforma: prospettive di sviluppo sotto il profilo giuridico della tutela della salute e sicurezza del lavoratore*, in Preteroti A., Arlati C., Di Nunzio D., Fenu G., Gagliardi D. (a cura di), *Rls Online - La Rete per il lavoro sicuro. Fabbisogni, metodologia e sviluppi della piattaforma sperimentale RLS-online*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2
- Ramesh, B., Cao, L., Baskerville, R. (2010), *Agile requirements engineering practices and challenges: an empirical study*, in *Information Systems Journal*, 20 (5)
- Rego R., Sprenger W., Kirov V., Thomson G., Di Nunzio D. (2016), *The use of new ICTs in trade union protests - five European cases*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, v. 1/15
- Stabile S., Bentivenga R., Pietrafesa E. (2017), *ICT e lavoro: nuove prospettive di analisi per la salute e sicurezza sul lavoro*, INAIL - Dipartimento di medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale
- Stanzani, C. (2019) (a cura), *Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985). Uno studio storiografico, sociologico e giuridico di una stagione sindacale*, Milano, Franco Angeli
- Thornwaite L., Balnave N., Barnes A. (2018), *Unions and Social Media: Prospects for Gender Inclusion*, in *Gender, Work & Organization*, 25 (4)
- Verwijns C., Russo D. (2023), *A theory of scrum team effectiveness*, in *ACM Transactions on Software Engineering and Methodology*
- Walters D., Wadsworth E. (2017), *Worker participation in the management of occupational safety and health: qualitative evidence from ESENER-2*, in *European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA)*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Ward S., Wainer L. (2003), *Dinosaurs in Cyberspace? British Trade Unions and the Internet*, in *European Journal of Communication*, 18 (2)

## Indicazioni sugli autori

- A. Preteroti Università degli Studi di Perugia, *antonio.preteroti@unipg.it*  
C. Arlati IAL Nazionale, *c.arlati.nazionale@ialcisl.it*  
D. Di Nunzio Fondazione Giuseppe di Vittorio, *d.dinunzio@fdv.cgil.it*  
G. Fenu Università degli Studi di Cagliari, *fenu@unica.it*  
D. Gagliardi INAIL, *d.gagliardi@inail.it*  
S.Cairolì Università degli Studi di Perugia, *stefano.cairolì@unipg.it*  
S. Bellomo Università degli studi di Perugia, *stefano.bellomo@uniroma1.it*  
A. Delogu Università degli Studi di Perugia, *angelo.delogu@uniurb.it*  
S. Calleri CGIL, *s.calleri@cgil.it*  
S. Costa UIL, *s.costa@uil.it*  
C. Frascheri CISL, *cinzia.frascheri@cisl.it*  
I. Delaria UIL, *i.delaria@uil.it*  
L. Rocchi Università degli Studi di Perugia, *luisa.rocchi@uniroma1.it*  
P. Tassone INAIL, *p.tassone@inail.it*  
D. Vasselli INAIL, *d.vasselli@inail.it*  
F. De Giuli Università degli Studi di Perugia, *flaminia.degiuli@uniroma1.it*  
G. Giampà Università degli Studi di Perugia, *gianluca.giampa@uniroma1.it*  
I. Lunesu Università degli Studi di Cagliari, *ilaria.lunesu@gmail.com*  
M. Tocco Università degli Studi di Cagliari, *marco.tocco.uni@gmail.com*

DSL

1-2023

## La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel settore ferroviario, tra norme generali e norme speciali

*alla memoria delle cinque  
vittime sul lavoro di Brandizzo  
(31 agosto 2023)*

di Paolo Pascucci\*

SOMMARIO: 1. A Brandizzo, l'ultima notte di agosto 2023. – 2. Le ferrovie e la l. n. 191/1974. – 3. L'armonizzazione mancata. – 3.1. La “provvisoria” sopravvivenza della l. n. 191/1974 e dei dd.PP.RR. n. 547/1955 e n. 164/1956. – 4. Le norme tecniche della l. n. 191/1974 e quelle dei titoli da II a XII del d.lgs. n. 81/2008. – 5. La vigenza dei principi fondamentali del d.lgs. n. 81/2008 nel settore ferroviario. – 5.1. Argomenti sistematici... – 5.2. ... e letterali. – 6. Principio di specialità e principio della massima sicurezza possibile. – 7. La sopravvivenza degli altri decreti presidenziali degli anni cinquanta richiamati dalla l. n. 191/1974. – 8. L'obsolescenza di alcune vecchie previsioni rispetto al d.lgs. n. 81/2008. – 9. Le competenze in materia di vigilanza. – 9.1. La vigilanza “congiunta”. – 9.2. La vigilanza degli ispettori del lavoro: fine di una ambiguità. – 10. Il *rebus* delle sanzioni. – 10.1. Una breve casistica. – 10.2. Gli spazi per le sanzioni del d.lgs. n. 81/2008. – 11. Conclusione.

### 1. A Brandizzo, l'ultima notte di agosto 2023

Le riflessioni che compaiono in questo scritto non erano originariamente destinate ad essere pubblicate, ma costituivano solamente il contenuto di un intervento presentato in un corso di formazione sulla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in ambito ferroviario<sup>1</sup>.

Questo tema non ha sempre riscosso la giusta attenzione, anche in ambito scientifico, nonostante i tanti eventi infortunistici, anche particolarmente drammatici, occorsi negli anni.

Di fronte ai tragici fatti accaduti nella notte del 31 agosto 2023 a Brandizzo, dove cinque operai hanno perso la vita travolti da un treno mentre stavano effettuando lavori di manutenzione sulla linea ferroviaria Torino-Milano, il giurista non può limitarsi a manifestare sdegno e dolore, ma, nel pieno rispetto dell'attività

---

\* Paolo Pascucci è professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo. [paolo.pascucci@uniurb.it](mailto:paolo.pascucci@uniurb.it).

<sup>1</sup> Si tratta dell'intervento presentato a Roma il 9 novembre e il 15 dicembre 2022 e a Firenze il 18 e il 31 maggio 2023 nell'ambito del Corso di formazione per gli operatori dei Servizi di prevenzione delle ASL sul tema “Strumenti e indicazioni operative per la vigilanza nel settore ferroviario”, organizzato dal Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro e dalla Regione Toscana.

degli organi inquirenti, ha anche il dovere di interrogarsi su di una vicenda che tuttora riguarda la prevenzione dei rischi lavorativi nel settore ferroviario.

Si tratta degli espliciti e complessi rinvii tra le fonti del diritto evocate dal d.lgs. n. 81/2008 nonché degli impliciti e indefiniti rinvii dell'attuazione di alcune di esse: una vicenda che continua ad evidenziare preoccupanti incertezze rispetto ad una trama normativa che affonda le proprie radici in provvedimenti risalenti nel tempo e che oggi debbono confrontarsi con una realtà in profonda trasformazione.

La decisione di pubblicare queste riflessioni, utili o meno che siano per il dibattito in materia, vuole quanto meno rappresentare un omaggio a quelle cinque vite tragicamente perdute.

## 2. *Le ferrovie e la l. n. 191/1974*

Se oggi, come ieri, i treni continuano a correre sui binari, tuttavia la struttura organizzativa che li muove è stata profondamente modificata.

Quell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato – che fin dal 1950 in via di fatto e formalmente nel 1958 aveva preso il posto della Amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato, la quale nel 1905 aveva rilevato le preesistenti aziende ferroviarie – dal 1° gennaio 1986 è stata sostituita dall'ente Ferrovie dello Stato, divenuto a sua volta nel 2011 “Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.”

Un ente in forma di società per azioni, qualificabile quale organismo di diritto pubblico, che presenta la doppia natura giuridica di impresa pubblica e di “soggetto privato che si avvale di diritti speciali o esclusivi per l'esercizio dell'attività ferroviaria”. Un'impresa pubblica *holding* delle numerose società operative del Gruppo FS, tra cui anche Trenitalia.

A fronte di questo considerevole riassetto istituzionale e organizzativo del settore, la cui crescente connotazione privatistico-manageriale convive con la necessità di rispettare regole pubblicistiche come quelle relative ai contratti pubblici, la disciplina della salute e della sicurezza dei lavoratori del settore ferroviario risulta tuttora risalente all'epoca dell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato, come emerge dallo stesso titolo della l. n. 191/1974, dedicata alla “prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dall'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato”.

Se, applicando i criteri del diritto successorio, appare ragionevole ritenere che le regole di tale legge riguardino ora gli eredi legittimi dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, vale a dire Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e le sue società operative, balza tuttavia agli occhi come, nel mezzo secolo che ci separa dall'emanazione di quelle regole, il nostro diritto della sicurezza sul lavoro sia stato interessato da una profonda evoluzione che, dai celebri decreti presidenziali degli anni cinquanta coevi alla ricostruzione post-bellica, grazie alla direttiva quadro 89/391/CEE ed alle sue direttive figlie ha fatto emergere una delle discipline più avanzate d'Europa, improntata a modelli di prevenzione partecipata e organizzata.

Colpisce quindi non poco che, in un settore così denso di rischi come quello ferroviario, la sicurezza sul lavoro risulti ancora disciplinata da vecchi assetti regolativi preesistenti alle innovazioni legislative di derivazione comunitaria, da ultimo il d.lgs. n. 81/2008.

Oltretutto, al contrario della disciplina del d.lgs. n. 81/2008 (e, prima ancora, del d.lgs. n. 626/1994), che si occupa sia della salute sia della sicurezza sul lavoro, la l. n. 191/1974 riguarda esclusivamente gli infortuni e, quindi, solo la sicurezza sul lavoro.

### *3. L'armonizzazione mancata*

Se si analizzano in dettaglio sia le previsioni della l. n. 191/1974 sia quelle del suo regolamento di attuazione approvato con il d.P.R. n. 469/1979, è agevole constatare come la maggior parte delle stesse abbia natura e valenza tecnica, disciplinando dettagliatamente le modalità da rispettare per eseguire in sicurezza determinati lavori e attività.

D'altronde, non a caso, lo stesso art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 aveva previsto che, con successivi decreti del presidente della Repubblica di cui all'art. 17, comma 2, della l. n. 400/1988, da emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 81/2008, si provvedesse a dettare le disposizioni necessarie a consentire l'armonizzazione delle disposizioni tecniche di cui ai titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008 con la disciplina in tema di trasporto ferroviario contenuta nella l. n. 191/1974 e relativi decreti di attuazione. Peraltro, ai sensi del successivo comma 3, si disponeva che fino all'emanazione dei predetti decreti sarebbero state salve le disposizioni tecniche del d.P.R. n. 547/1955 e del d.P.R. n. 164/1956 richiamate dalla l. n. 191/1974 e dai relativi decreti di attuazione.

Ribadendo, da un lato, la natura tecnica di quelle vecchie disposizioni, il d.lgs. n. 81/2008 aveva tuttavia evidenziato, dall'altro lato, l'esigenza di una loro tempestiva armonizzazione con le proprie regole tecniche, da realizzare nell'arco di un anno, decorso inutilmente il quale avrebbero trovato applicazione le disposizioni dello stesso del d.lgs. n. 81/2008.

Senonché, come è noto, la vicenda dell'emanazione dei decreti di armonizzazione – come anche quella dell'emanazione dei decreti ministeriali di cui all'art. 17, comma 3, della l. n. 400/1988 finalizzati all'adeguamento delle regole del d.lgs. n. 81/2008 nei confronti di varie pubbliche amministrazioni in ragione delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle loro peculiarità organizzative – si è purtroppo trasformata in una sorta di “storia infinita”. Infatti, il termine originario di dodici mesi è stato successivamente prorogato più volte fino a che l'art. 1 del d.l. n. 57/2012, convertito con modificazioni nella l. n. 101/2012, l'ha portato a cinquantacinque mesi, attribuendogli peraltro natura esclusivamente ordinatoria mediante la cancellazione della previsione originaria secondo cui,

decorso inutilmente il termine temporale, avrebbero trovato applicazione le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008<sup>2</sup>.

Così, a distanza di quindici anni dall'emanazione del d.lgs. n. 81/2008 e di ben quarantanove da quella della l. 191/1974, le previsioni di quest'ultima costituiscono ancora un punto di riferimento ineludibile per la sicurezza di coloro che operano nel settore ferroviario. Nel frattempo sono circolate bozze di decreti di armonizzazione che non sono finora approdate ad approvazione definitiva<sup>3</sup>, mentre non sono mancate questioni applicative sottoposte anche all'attenzione della Commissione per gli interpelli di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 81/2008<sup>4</sup>.

### 3.1. La "provvisoria" sopravvivenza della l. n. 191/1974 e dei dd.PP.RR. n. 547/1955 e n. 164/1956

Al fine di prevenire gli infortuni sul lavoro nelle attività tipicamente industriali nonché nelle attività proprie dell'esercizio ferroviario ed in quelle ad esso strettamente connesse svolte dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, l'art. 1 della l. n. 191/1974 prevede l'applicazione delle norme del d.P.R. n. 547/1955, ad esclusione di una serie di articoli di quest'ultimo e salve le speciali disposizioni di cui ai successivi capi della stessa l. n. 191/1974.

Nella maggior parte dei casi, queste speciali disposizioni della l. n. 191/1974 richiamano le "corrispondenti" norme tecniche del d.P.R. n. 547/1955 o per disapplicarle *tout court* al settore ferroviario (prevedendo in tal caso la vigenza delle norme emanate dalle aziende esercenti), o per non considerarle applicabili a specifiche attività, a certi trasporti o a determinati macchinari come i rotabili (prevedendosi in quest'ultimo caso idonee misure alternative), oppure ancora per disporre una deroga. E lo stesso accade per alcune prescrizioni del d.P.R. n. 164/1956 (il capo V) dichiarate inapplicabili ai ponteggi metallici di proprietà delle Ferrovie dello Stato.

Viceversa una delle disposizioni speciali della l. n. 191/1974 (l'art. 14) prevede l'applicazione ai lavori di posa in opera e di manutenzione dei binari in galleria e ai lavori connessi ai servizi di vigilanza della linea in galleria di alcuni

<sup>2</sup> Sulle conseguenze della mancata emanazione dei vari decreti evocati dall'art. 3 del d.lgs. n. 81/2008 v. P. CAMPANELLA, *La riforma del sistema prevenzionistico: l'ambito applicativo della nuova disciplina (art. 3, D.Lgs. 9.4.2008, n. 81)*, in F. CARINCI - E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, in G. BONILINI - M. CONFORTINI, *I codici ipertestuali*, Milano, Utet giuridica, 2010, pp. 121-122; P. MONDA, *Il campo di applicazione oggettivo*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, II ed., Milano, Ipsoa, 2010, p. 95.

<sup>3</sup> V. la Lettera inviata il 13 aprile 2021 dalla Presidente di CIIP (Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione) al Ministro della Salute, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, al Ministro della giustizia e al Presidente della Conferenza delle Regioni, su *Sicurezza del lavoro nei settori ferroviario, portuale, marittimo, pesca*, in <https://olympus.uniurb.it>.

<sup>4</sup> V. la risposta all'interpello del 14 giugno 2018, n. 5, relativa ai quesiti relativi "ad un solo macchinista" e al "dispositivo vigilante", in <https://olympus.uniurb.it>.

articoli del d.P.R. n. 320/1956, di cui peraltro non si fa menzione nel d.lgs. n. 81/2008.

Quanto poi al decreto di attuazione della l. n. 191/1974 – il d.P.R. n. 469/1979 – esso richiama solo in una sua disposizione il d.P.R. n. 547/1955.

A ben guardare, la provvisoria salvezza prevista dal d.lgs. n. 81/2008 delle disposizioni tecniche del d.P.R. n. 547/1955 e del d.P.R. n. 164/1956 richiamate dalla l. n. 191/1974 vale essenzialmente per non privare di punti di riferimento le disposizioni tecniche della l. n. 191/1974, le quali, come si è visto, richiamano le norme tecniche dei predetti decreti presidenziali essenzialmente per disapplicarle o derogarvi.

#### *4. Le norme tecniche della l. n. 191/1974 e quelle dei titoli da II a XII del d.lgs. n. 81/2008*

Amnesso e non concesso che, nonostante l'ampio arco di tempo trascorso, le regole tecniche della l. n. 191/1974 e del suo regolamento di attuazione siano ancora effettivamente adeguate ai nuovi scenari organizzativi del settore ferroviario, esse non possono comunque considerarsi totalmente assorbenti rispetto al complesso delle regole contenute nei titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008.

Infatti, a differenza di quanto accade per le pubbliche amministrazioni evocate nell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 – per le quali, come già ricordato, è prevista l'emanazione di “decreti di adeguamento” delle disposizioni dello stesso del d.lgs. n. 81/2008 in considerazione delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato da tali amministrazioni o alle loro peculiarità organizzative: un adeguamento che può talora anche comportare deroghe ai principi del d.lgs. n. 81/2008 –, nel caso del settore ferroviario il legislatore del 2008 si è limitato a prevedere l'emanazione di “decreti volti all'armonizzazione” delle disposizioni tecniche di cui ai titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008 con quelle previste nella l. n. 191/1974 e nei relativi decreti di attuazione.

Tale auspicata armonizzazione riguarda quindi solo le regole tecniche dei titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008 che si rivelino corrispondenti a quelle della l. n. 191/1974, mentre tutte le altre regole tecniche di tali titoli che non trovino corrispondenza nella legge del 1974 dovrebbero considerarsi pienamente applicabili al settore ferroviario direttamente e senza “mediazioni”. Si pensi, ad esempio, alle regole sulla movimentazione manuale dei carichi o a quelle relative ai rischi biologici, per non parlare di quelle che all'epoca dell'emanazione della l. n. 191/1974 erano di là da venire, come le norme sui videoterminali.

D'altronde, se così non fosse, in un ambito così complesso e delicato come quello ferroviario emergerebbero ingiustificati vuoti di disciplina che potrebbero evidenziare profili di illegittimità costituzionale con riferimento a principi fondamentali della Carta, come per lo meno quelli di cui artt. 3 (principio di uguaglianza), 32 (diritto alla salute), 35 (tutela del lavoro in tutte le sue forme e

applicazioni) e 41 Cost. (che evidenzia i limiti della salute e della sicurezza alla libertà di intrapresa privata).

#### *5. La vigenza dei principi fondamentali del d.lgs. n. 81/2008 nel settore ferroviario*

Per altro verso e su di un piano più generale, le regole tecniche del 1974 non possono neppure esaurire il complessivo apparato regolativo della prevenzione del settore ferroviario, i cui fondamenti debbono essere necessariamente rinvenuti nel d.lgs. n. 81/2008 e, in particolare, nelle disposizioni del suo titolo I, fatta eccezione, ovviamente, per quelle che prevedano espressamente specifiche regole per l'ambito ferroviario. È il caso dell'art. 45, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, il quale ha affidato ad un decreto ministeriale – il d.m. 24 gennaio 2011, n. 19 – la definizione delle modalità di applicazione in ambito ferroviario del d.m. 15 luglio 2003, n. 388 in materia di primo soccorso<sup>5</sup>.

Quanto si è appena affermato – vale a dire che, fatte salve quelle propriamente tecniche, le regole generali del sistema di prevenzione nel settore ferroviario non possono non essere quelle del d.lgs. n. 81/2008 – trova fondamento grazie ad argomenti sistematici e letterali.

#### *5.1. Argomenti sistematici...*

Dal punto di vista sistematico è evidente – e lo si è già adombrato – come non appaia né legittimo né tanto meno ragionevole che la disciplina prevenzionistica di matrice comunitaria possa essere derogata nell'ambito ferroviario.

A tale proposito occorre fra l'altro considerare che l'art. 2 della richiamata direttiva quadro del 1989, dopo aver affermato nel paragrafo 1 che la stessa direttiva concerne tutti i settori d'attività privati o pubblici (attività industriali, agricole, commerciali, amministrative, di servizi, educative, culturali, ricreative, ecc.), al paragrafo 2 prevede le ipotesi nelle quali è possibile non applicare la direttiva. Si tratta di ipotesi che emergono “quando particolarità inerenti ad alcune attività specifiche nel pubblico impiego, per esempio nelle forze armate o nella polizia, o ad alcune attività specifiche nei servizi di protezione civile vi si oppongono in modo imperativo”, ferma restando anche in tali ipotesi la necessità di “vigilare affinché la sicurezza e la salute dei lavoratori siano, per quanto possibile, assicurate, tenendo conto degli obiettivi” della direttiva.

---

<sup>5</sup> Su cui v. B. DEIDDA, *Innovazioni nel trasporto ferroviario e sicurezza sul lavoro: l'applicazione del D.M. n. 388/2003 al personale a bordo treno*, in <https://olympus.uniurb.it>, nonché L. ANGELINI, *Riflessioni sulla gestione delle procedure di pronto soccorso aziendale per gli operatori a bordo treno*, *ivi*.

L'eventuale pretesa di ricomprendere il settore ferroviario in questa previsione eccezionale sarebbe priva di qualunque oggettiva giustificazione, non evidenziandosi qui quelle ragioni che giustificano l'eccezione, non dovendosi peraltro trascurare che, trattandosi di una previsione eccezionale, nel nostro ordinamento essa deve essere interpretata in senso restrittivo e non certo estensivo, come stabilisce l'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Vale peraltro la pena ribadire ancora una volta come il legislatore del d.lgs. n. 81/2008 non abbia affatto ricompreso il settore ferroviario tra quelle attività svolte da pubbliche amministrazioni che, in ragione delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle loro peculiarità organizzative, possono essere disciplinate con decreti ministeriali di adeguamento che possono anche derogare ad alcuni principi del d.lgs. n. 81/2008. Quel legislatore ha invece semplicemente previsto l'armonizzazione delle speciali regole tecniche applicabili al settore ferroviario in base alla vecchia l. n. 191/1974 con la disciplina tecnica del d.lgs. n. 81/2008, senza con ciò contraddire i principi comuni e fondamentali di quest'ultimo decreto né derogare alle norme del titolo I in cui essi sono espressi.

## *5.2. ... e letterali*

Quanto agli argomenti letterali, esaminando attentamente il testo del d.lgs. n. 81/2008 può osservarsi come l'art. 3, comma 3, nelle more dell'emanazione dei decreti di armonizzazione abbia fatte salve esclusivamente le disposizioni tecniche del d.P.R. n. 547/1955 e del d.P.R. n. 164/1956 richiamate dalla l. n. 191/1974 e dalla relativa decretazione attuativa, ma non certo le altre previsioni di quei decreti presidenziali degli anni cinquanta, i quali, infatti, sono stati esplicitamente abrogati dall'art. 304, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2008 dalla sua data di entrata in vigore, fatte appunto salve quelle regole tecniche mediante il richiamo all'art. 3, comma 3.

D'altro canto, lo stesso art. 304 del d.lgs. n. 81/2008, al comma 3, ha previsto che là dove disposizioni di legge o regolamentari dispongano un rinvio a norme del d.lgs. n. 626/1994 ovvero ad altre disposizioni abrogate dal comma 1 – tra cui rientrano appunto anche il d.P.R. n. 547/1955 e il d.P.R. n. 164/1956 – tali rinvii si intendono riferiti alle corrispondenti norme dello stesso d.lgs. n. 81/2008. Vale la pena sottolineare come questa previsione relativa alla prevalenza delle norme del d.lgs. n. 81/2008, in origine concepita come transitoria, sia tuttora perfettamente vigente in quanto non hanno mai visto la luce gli eventuali decreti legislativi integrativi della delega conferita dall'art. 1, comma 6, della l. n. 123/2007 mediante i quali, ai sensi dell'art. 304, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, le disposizioni di quest'ultimo si sarebbero dovute armonizzare con quelle contenute in preesistenti leggi o regolamenti che disponevano rinvii a norme del

d.lgs. n. 626/1994 o ad altre disposizioni abrogate dall'art. 304, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008.

Per concludere su questo punto, va quindi riaffermato come, in ambito ferroviario sopravvivano solo le norme tecniche contenute nella l. n. 191/1974 e nei decreti presidenziali n. 547/1955 e n. 164/1956 da essa richiamate, applicandosi per tutti gli altri aspetti relativi alla salute e sicurezza sul lavoro le previsioni del d.lgs. n. 81/2008, compresi i criteri da questo dettati per l'individuazione delle varie posizioni di garanzia.

#### 6. *Principio di specialità e principio della massima sicurezza possibile*

Resta tuttavia sullo sfondo un interrogativo: quanto può considerarsi ragionevole un'eventuale situazione in cui un aspetto disciplinato da una norma tecnica della l. n. 191/1974 risulti disciplinato nella sostanza in modo più efficace in termini di tutela per la sicurezza sul lavoro da una disposizione contenuta nei titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008? Un'ipotesi che se, da un lato, evidenzia viepiù la gravità della mancanza dei decreti di armonizzazione, da un altro lato, nella perdurante carenza di questi ultimi, non sembrerebbe lasciare scampo in particolare ove la disposizione tecnica della l. n. 191/1974 – come potrebbe essere probabile – possedesse caratteristiche di effettiva specialità rispetto a quella compresa nei titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008.

Ci si potrebbe tuttavia chiedere se, in casi come quelli in questione, il sacrosanto principio di specialità che regola il rapporto tra norme che si occupano di una stessa materia – dal quale appunto deriverebbe la prevalenza delle norme tecniche del 1974 su quelle del 2008 – non debba essere applicato tenendo conto anche di un altro principio immanente nel diritto della sicurezza sul lavoro, vale a dire quello della massima sicurezza tecnologicamente possibile, al quale, ai sensi dell'art. 2087 c.c., deve pur sempre ispirarsi l'adempimento dell'obbligo di sicurezza del datore di lavoro inducendolo ad applicare le misure di prevenzione più adeguate, comprese quelle innominate. Non dovendosi peraltro trascurare che, nel caso di specie, le misure tecniche contenute nei titoli dal II al XII del d.lgs. n. 81/2008 non potrebbero propriamente definirsi “innominate” essendo comunque previste da una fonte legislativa ordinaria di cui nessuno può ignorare l'esistenza.

D'altronde, la necessità di realizzare un sistema di sicurezza secondo la scienza migliore e più evoluta che scaturisce dall'art. 2087 c.c. trova un positivo riscontro in due previsioni dello stesso d.lgs. n. 81/2008: da un lato, l'art. 18, comma 1, lett. z, il quale, sotto la minaccia della sanzione penale dell'art. 55, comma 5, lett. d, impone al datore di lavoro e al dirigente di aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e sicurezza del lavoro, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione; da un altro lato, l'art.

2, lett. *n*, il quale, attingendo proprio agli stessi criteri presenti nell'art. 2087 c.c., definisce la prevenzione come il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno. Dove, per inciso, quest'ultimo riferimento al rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno appare tutt'altro che di maniera se si considera come gran parte delle attività ferroviarie da un lato coinvolga appunto la popolazione e, da un altro, si svolga a stretto contatto con il più vasto ambiente che circonda quelle attività, come purtroppo insegna un'altra celebre tragedia, quella di Viareggio<sup>6</sup>.

*7. La sopravvivenza degli altri decreti presidenziali degli anni cinquanta richiamati dalla l. n. 191/1974*

Quanto agli altri provvedimenti di cui l'art. 1 della l. n. 191/1974 prevede l'applicazione al settore ferroviario – vale a dire il d.P.R. n. 302/1956 (integrativo del d.P.R. n. 547/1955), il d.P.R. n. 320/1956 (relativo al lavoro in sotterraneo, per i lavori di costruzione e manutenzione delle opere murarie nelle gallerie, cunicoli e simili), il d.P.R. n. 321/1956 (relativo ai cassoni ad aria compressa), il d.P.R. n. 322/1956 (relativo all'industria della cinematografia e della televisione), il d.P.R. n. 323/1956 (relativo agli impianti telefonici) –, il d.lgs. n. 81/2008 non ne fa menzione, tanto meno nella parte in cui invece fa salve le regole tecniche del d.P.R. n. 547/1955 e del d.P.R. n. 164/1956 richiamate dalla l. n. 191/1974 e dai relativi decreti di attuazione.

A tale proposito ci si deve chiedere se il mancato richiamo di tali disposizioni nella parte del d.lgs. n. 81/2008 che prevede la provvisoria sopravvivenza di alcune norme preesistenti possa essere interpretata come un'abrogazione implicita, non dovendosi peraltro trascurare che lo stesso d.lgs. n. 81/2008 contempla nell'art. 304, comma 1, lett. *d*, un meccanismo di “abrogazione espressa innominata” in virtù del quale, oltre alle norme preesistenti esplicitamente abrogate, si considera abrogata anche ogni altra disposizione legislativa e regolamentare nella materia disciplinata dallo stesso d.lgs. n. 81/2008 che, pur non essendo da esso richiamata, sia tuttavia con esso incompatibile<sup>7</sup>.

La questione è tuttavia assai dubbia, non foss'altro perché due disposizioni di uno dei provvedimenti di cui l'art. 1 della l. n. 191/1974 prevede l'applicazione al settore ferroviario – vale a dire gli artt. 42 e 43 del d.P.R. n. 320/1956 (sui lavori

---

<sup>6</sup> Sulla quale v. Cass. pen., sez. IV, 6 settembre 2021, n. 32899, in <https://olympus.uniurb.it>, nonché S. BUOSO, *Sicurezza sul lavoro, ambiente e prevenzione: disciplina positiva e dilemmi regolativi*, in “Lavoro e diritto”, 2022, p. 283 ss.

<sup>7</sup> G. NATULLO, *L'assetto delle fonti, le abrogazioni e le disposizioni finali*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, II ed., Milano, Ipsoa, 2010, pp. 44-45.

in sotterraneo e di costruzione e manutenzione delle opere murarie nelle gallerie, cunicoli e simili) – risultano esplicitamente abrogati dall'art. 304, comma 1, lett. *d-ter*, del d.lgs. n. 81/2008, potendosi pertanto ipotizzare che gli altri articoli del d.P.R. n. 320/1956 siano invece da considerare ancora in vigore.

#### 8. *L'obsolescenza di alcune vecchie previsioni rispetto al d.lgs. n. 81/2008*

Non si deve peraltro trascurare che, quand'anche formalmente ancora in vigore, questi ulteriori decreti presidenziali degli anni cinquanta, oltre a richiamare in particolare l'abrogato d.P.R. n. 547/1955, contengono riferimenti a concetti ormai superati dal d.lgs. n. 81/2008.

Si pensi, ad esempio, al fatto che, in quei decreti, i lavoratori presi in considerazione erano solo quelli subordinati, oltre ad alcuni soggetti ad essi equiparati, mentre, com'è noto, il concetto di lavoratore accolto dall'art. 2, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2008 travalica in senso universalistico i confini della subordinazione per estendersi a qualunque 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<sup>8</sup>.

Tanto meno in quei decreti si rinviene alcuna menzione del principale obbligo – la valutazione dei rischi – che, a partire dalla direttiva quadro del 1989, caratterizza emblematicamente la posizione di garanzia del datore di lavoro ed ispira tutto il nuovo sistema di prevenzione aziendale partecipato ed organizzato che da essa promana<sup>9</sup>.

Né – tornando agli aspetti più specifici dell'ambito ferroviario – può essere considerata soddisfacente ed esaustiva rispetto ai principi che oggi disciplinano la sicurezza sul lavoro negli appalti la previsione dell'art. 1, comma 2, della l. n. 191/1974, la quale si limita ad obbligare all'osservanza delle disposizioni della stessa legge le imprese appaltatrici di opere o servizi ferroviari quando l'opera o il servizio appaltato venga eseguito negli impianti ferroviari, nonché le amministrazioni statali, la Compagnia internazionale carrozze con letti e qualunque altro ente, quando il lavoro venga svolto in ambito ferroviario. Infatti, fermo restando il rispetto di quelle regole tecniche, per il resto dovrà ritenersi applicabile tutto quanto previsto dall'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>8</sup> P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. il titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Fano, Aras edizioni, p. 36 ss.

<sup>9</sup> L. ANGELINI, *La valutazione di tutti i rischi*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 81 ss.

## 9. *La vicenda delle competenze in materia di vigilanza e la fine di una ambiguità*

Un ulteriore aspetto relativo al rapporto tra disciplina generale e disciplina speciale nell'ambito ferroviario riguarda le competenze in materia di vigilanza sul rispetto delle prescrizioni prevenzionistiche<sup>10</sup>.

A tale proposito occorre distinguere la questione della vigilanza "congiunta" sull'applicazione delle norme della l. 191/1974 da quella della competenza a vigilare sul rispetto della disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

### 9.1. *La vigilanza "congiunta"*

La prima questione attiene alla previsione dell'art. 35 della l. n. 191/1974 il quale aveva affidato la vigilanza sull'applicazione delle disposizioni di tale legge congiuntamente all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato e agli Ispettorati del lavoro, prevedendo che un decreto del Ministro per i trasporti e l'aviazione civile, di concerto con il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, avrebbe stabilito le norme intese a coordinare l'azione degli organi ispettivi dei due predetti enti.

Tale previsione aveva fatto sorgere il dubbio – adombrato dal Tribunale di Milano con l'ordinanza di rimessione del 18 maggio 2001 – che la competenza ad emanare l'atto di prescrizione di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 758/1994 a fronte di violazioni delle regole prevenzionistiche sanzionate penalmente spettasse congiuntamente all'Ispettorato del lavoro e ai funzionari delle Ferrovie dello Stato.

Senonché, con l'ordinanza n. 338/2002, la Corte costituzionale ha ritenuto manifestamente infondata la questione in quanto la competenza di vigilanza congiunta sull'applicazione delle norme in materia di infortuni, prevista dalla l. n. 191/1974, «attiene alla fase dei controlli e delle verifiche», mentre, «una volta accertata l'inosservanza costituente contravvenzione sanzionata penalmente, scatta l'autonoma specifica procedura preordinata alla estinzione del reato, conseguibile, all'interno della fase delle indagini preliminari, da parte del soggetto responsabile attraverso il duplice adempimento sia della prescrizione, impartita dall'organo preposto alla vigilanza che esercita funzioni di polizia giudiziaria, sia del pagamento in sede amministrativa di una speciale oblazione» *ex* artt. 20-24 del d.lgs. n. 758/1994<sup>11</sup>.

Pertanto, se, da un lato, la scelta operata dalla l. n. 191/1974 di attribuire ad un organo composito i poteri di vigilanza è «giustificata da ragioni tecniche e organizzative del sistema ferroviario che impongono necessariamente il possesso di conoscenze specialistiche», da un altro lato occorre distinguere «i poteri di vigilanza amministrativa dai compiti di polizia giudiziaria», rientrando fra questi

---

<sup>10</sup> Cfr. M. MAGRI, *Le criticità della vigilanza nelle ferrovie*, in "Igiene & sicurezza del lavoro", 2019, 7, inserto.

<sup>11</sup> V. Corte cost. n. 415/1998 e n. 121/1998.

ultimi solamente la prescrizione di cui al d.lgs. n. 758/1994, sulla quale «gli organi ispettivi delle *ex* ferrovie dello Stato non hanno alcun potere di influire o di porre limitazioni all'attività degli Ispettori del lavoro (ed enti cui la legge ha eventualmente affidato i relativi compiti), essendo essi stessi obbligati a sporgere denuncia qualora accertino autonomamente violazioni penalmente rilevanti».

## 9.2. *La vigilanza degli ispettori del lavoro: fine di un'ambiguità*

In merito alla seconda questione, relativa alla competenza degli ispettori del lavoro ad esercitare la vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro in ambito ferroviario, va osservato come nelle pieghe della testé citata ordinanza della Corte costituzionale emerga un riferimento al fatto che gli ispettori del lavoro non fossero gli unici depositari di tale competenza<sup>12</sup>.

E, in effetti, su questi aspetti in passato c'è stata ben poca chiarezza.

Il punto di partenza ancora una volta è il dettato della l. n. 191/1974, quando nell'art. 35 chiama espressamente in causa gli ispettori del lavoro, i quali, come è noto, all'epoca erano gli unici titolari della competenza a vigilare in materia di sicurezza sul lavoro prima che la l. n. 833/1978 attribuisse tale competenza esclusivamente agli organi ispettivi delle ASL.

Senonché quell'esplicito richiamo della l. n. 191/1974 è stato molto tempo dopo strumentalmente utilizzato per affermare una competenza di cui era assai dubbio che gli ispettori del lavoro potessero ancora disporre. Il riferimento è al testo dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 come modificato dal d.lgs. correttivo n. 106/2009. Tale norma, nell'elencare le ipotesi in cui il personale ispettivo del Ministero del lavoro – dal 2015 Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) – era competente a vigilare in materia di salute e sicurezza sul lavoro nel quadro del coordinamento territoriale di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 81/2008 – una competenza che si aggiungeva a quella delle ASL –, esordiva tenendo ferme le competenze in materia di vigilanza attribuite dalla legislazione vigente agli ispettori del lavoro – vale a dire le loro competenze esclusive in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale – fra le quali tuttavia comprendeva anche la competenza “in materia di salute e sicurezza dei lavoratori” di cui all'art. 35 della l. n. 191/1974.

Al di là del fatto che, come già rilevato, la l. n. 191/1974 si occupa solo di sicurezza e non anche di salute, quella previsione, per come era letteralmente formulata, poteva indurre a ritenere che – ferma restando la questione della vigilanza congiunta con gli ispettori dell'Azienda ferroviaria per quanto già segnalato – gli ispettori del lavoro disponessero di una competenza esclusiva in materia di sicurezza sul lavoro nel settore ferroviario, tale da esautorare la competenza delle ASL.

Ma così non poteva essere.

<sup>12</sup> Là dove la Corte evoca gli «enti cui la legge ha eventualmente affidato i relativi compiti».

Analizzando attentamente le previsioni legislative sulla vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro precedenti a quella del 2009 appena richiamata, è agevole riscontrare come quest'ultima sia stata un vero e proprio fulmine a ciel sereno.

Infatti, dopo l'attribuzione da parte della legge n. 833/1978 alle USL (e poi ASL) della competenza esclusiva a vigilare in materia, in nessuna delle disposizioni legislative successive, in particolare in quelle attuative della direttiva comunitaria del 1989, si rinveniva alcun riferimento all'art. 35 della l. n. 191/1974, né tanto meno ad un'eventuale competenza degli ispettori del lavoro in ambito ferroviario.

Invero, il testo originario dell'art. 23 del d.lgs. n. 626/1994, dopo aver confermato al comma 1 la competenza generale delle USL e quelle specifiche del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, nonché del Ministero dell'industria per il settore minerario, al comma 2 prevedeva che per attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di sicurezza potesse essere esercitata anche dall'Ispettorato del lavoro previa informazione alla USL competente per territorio. Né in tale articolo né nelle restanti disposizioni del d.lgs. n. 626/1994 si rinveniva alcun riferimento alla l. 191/1974 ed alle competenze ivi previste dell'Ispettorato del lavoro.

La stessa previsione sull'Ispettorato del lavoro risultava confermata anche nello stesso art. 23 modificato dall'art. 10 del d.lgs. n. 242/1996, nel quale peraltro il legislatore si premurava di specificare, oltre alla competenza delle regioni per le industrie estrattive di seconda categoria e le acque minerali e termali, che restavano ferme le competenze attribuite dalle disposizioni vigenti agli uffici di sanità aerea e marittima ed alle autorità marittime, portuali ed aeroportuali, per la sicurezza a bordo di navi, aeromobili ed in ambito portuale ed aeroportuale, ed ai servizi sanitari e tecnici delle Forze armate e delle Forze di polizia, di cui poteva avvalersi anche l'Amministrazione della giustizia. Anche in tal caso, però, non compariva alcuna menzione alla l. 191/1974 e alle competenze ivi previste dell'Ispettorato del lavoro.

Finalmente, con il d.P.C.M. n. 412/1997, venivano individuate le attività comportanti rischi particolarmente elevati, per le quali la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro poteva essere esercitata anche dai servizi ispettivi delle Direzioni provinciali del lavoro, previa informazione alla ASL competente per territorio e secondo programmi concordati periodicamente anche per evitare sovrapposizione di interventi. Si trattava, come è noto, delle attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile e, più in particolare, lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura e in cemento armato, opere stradali, ferroviarie, idrauliche, scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati; dei lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi; dei lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei.

Tutte attività, dunque, in cui gli ispettori del lavoro erano titolari di una competenza aggiuntiva rispetto a quella delle ASL e che riguardano il settore ferroviario solo in relazione alle opere ferroviarie riconducibili ad attività edilizie ed ai lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi, senza potersi estendere alle restanti attività lavorative in tale settore.

Queste specifiche competenze degli ispettori del lavoro concorrenti con quelle delle ASL venivano esplicitamente confermate nel testo originario dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, il quale, tenendo ferme le competenze di tali ispettori in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale, lasciava peraltro aperta la possibilità di individuare mediante d.P.C.M. ulteriori attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati. Anche in tal caso, tuttavia, la legge nulla diceva in merito ad una presunta competenza esclusiva degli ispettori del lavoro a vigilare nel settore ferroviario, ferme restando le specifiche competenze concorrenti sulle attività edilizie e sotterranee di cui si è detto.

Come anticipato, il d.lgs. correttivo n. 106/2009 ha poi integrato il comma 2 dell'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008 richiamando fra le competenze del personale ispettivo del Ministero del lavoro in materia di vigilanza anche quelle in materia di salute e sicurezza dei lavoratori di cui all'art. 35 della l. n. 191/1974 che, testualmente, sono state "comprese" fra le competenze in materia di vigilanza spettanti in via esclusiva a tale personale ispettivo che lo stesso art. 13, comma 2, tiene ferme e che sono però quelle relative alla materia del lavoro e della legislazione sociale di cui al d.lgs. n. 124/2004 e non già a quella della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Questa equivoca ed ambigua formulazione – che poteva indurre a dubitare erroneamente circa la competenza delle ASL a vigilare nel settore ferroviario, che invece doveva ritenersi esclusiva fin dalla riforma sanitaria del 1978, fatte salve le competenze concorrenti degli ispettori del lavoro sulle menzionate attività edilizie e sotterranee – è stata definitivamente cancellata grazie alla riforma introdotta dal d.l. n. 146/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 215/2021, la quale, estendendo, nel comma 1 dell'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008, anche all'INL la competenza generale a vigilare già attribuita alle ASL, ha soppresso il comma 2 e con esso quell'equivoco riferimento all'art. 35 della l. n. 191/1974 da cui pareva emergere una competenza esclusiva dell'INL. Ne consegue pertanto che la vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro nel settore ferroviario è oggi attribuita sia alle ASL sia all'INL, ferma restando la previsione della vigilanza congiunta di cui all'art. 35 della l. n. 191/1974.

Né potrebbe ritenersi che quella presunta competenza esclusiva dell'INL che pareva scaturire dall'equivoca formulazione dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 possa essere legittimata dalla perdurante provvisoria salvezza della l. n. 191/1974.

Infatti, fermo restando che tale salvezza è stata disposta dall'art. 3 del d.lgs. n. 81/2008 solo per quanto riguarda le disposizioni tecniche della l. n. 191/1974, quand'anche si ritenga che l'art. 35 – che letteralmente concerne non già misure

tecniche, bensì la competenza sulla vigilanza – in quanto strumentale a garantire l'effettività delle prescrizioni tecniche, possa anch'esso essere annoverato tra le disposizioni tecniche della l. n. 191/1974 fatte salve, sta di fatto che il riferimento ivi contenuto agli ispettorati del lavoro deve essere inequivocabilmente interpretato come riferito tanto al personale ispettivo delle ASL quanto a quello dell'INL, entrambi titolari del potere di vigilanza, compresa quella congiunta con l'Ente Ferrovie dello Stato.

#### *10. Il rebus delle sanzioni*

Da questa ricostruzione della vicenda delle competenze sulla vigilanza emerge un altro interrogativo che, probabilmente, è anche il più ostico. Quali sanzioni si applicano per le violazioni delle sopravvissute disposizioni tecniche della l. n. 191/1974? Un quesito cui non è facile dare una risposta, se non certa, almeno sufficientemente convincente.

La difficoltà nasce innanzitutto dal fatto che, sorprendentemente, la l. n. 191/1974 non prevede sanzioni: il che appare singolare per una normativa finalizzata a prevenire gli infortuni sul lavoro.

Ci si deve allora chiedere se l'assenza di sanzioni nella l. n. 191/1974 possa essere compensata dal rinvio da essa operato alle disposizioni dei decreti degli anni cinquanta – come i dd.PP.RR. n. 547/1955, n. 164/1956 e n. 320/1956 – invece provvisti di apparato sanzionatorio.

Senonché, come già rilevato, al di là del fatto che l'art. 1, comma 1, della l. n. 191/1974 prevede l'applicazione al settore ferroviario delle norme di cui al d.P.R. n. 547/1955 (esclusa una serie di articoli e salve le speciali disposizioni di cui ai successivi capi della stessa l. n. 191/1974), nonché degli altri decreti presidenziali prima richiamati, i successivi articoli della l. n. 191/1974 richiamano le norme tecniche del d.P.R. n. 547/1955 e del d.P.R. n. 164/1956 essenzialmente per disapplicarle o derogarvi. Il che potrebbe indurre a dubitare che alle violazioni degli articoli della l. n. 191/1974 che fanno in tal modo riferimento alle norme tecniche del d.P.R. n. 547/1955 e del d.P.R. n. 164/1956 possano applicarsi le sanzioni penali stabilite da questi ultimi decreti per la violazione delle proprie norme tecniche (richiamate dalla l. n. 191/1974), non foss'altro in considerazione della necessità di rispettare i principi di legalità e di tassatività.

Questi ultimi principi sarebbero posti seriamente in discussione anche per la considerevole incertezza sulla perdurante vigenza dell'apparato sanzionatorio del d.P.R. n. 547/1955 e del d.P.R. n. 164/1956: decreti che il d.lgs. n. 81/2008 ha lasciato sopravvivere provvisoriamente solo per quanto riguarda le loro norme tecniche. A meno di non ritenere – pur con il beneficio del dubbio – che il legislatore del 2008 abbia inteso far sopravvivere anche le norme sanzionatorie di quei decreti in quanto finalizzate a conferire effettività alle norme contenenti i precetti tecnici.

Ammesso e non concesso che questa strada interpretativa sia percorribile, occorrerebbe collegare alle violazioni delle norme tecniche della l. n. 191/1974 le sanzioni che i d.P.R. n. 547/1955, d.P.R. n. 164/1956 e gli altri d.P.R. degli anni cinquanta richiamati dalla l. n. 191/1974 stabiliscono per le trasgressioni delle proprie norme tecniche alle quali si connettono, ancorché in modo assai singolare (disapplicandole o derogandovi), le norme tecniche della l. n. 191/1974.

Peraltro, tentando di applicare questa tecnica, emergono situazioni disparate.

#### 10.1. *Una breve casistica*

L'unica situazione lineare pare emergere nell'art. 14 della l. n. 191/1974 nel quale il rinvio ad un altro decreto è al fine di applicarlo. Tale norma infatti prevede l'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 33, 66, 67, 68 e 69 del d.P.R. n. 320/1956 ai lavori di posa in opera e di manutenzione dei binari in galleria e ai lavori connessi ai servizi di vigilanza della linea in galleria. Stando alle premesse poste, anche nel settore ferroviario le violazioni di tali disposizioni dovrebbero essere punite con le sanzioni penali di cui all'art. 105 del d.P.R. n. 320/1956.

Diverso è il caso dell'art. 4 della l. n. 191/1974 il quale dispone che, per garantire la continuazione del lavoro in caso di mancanza di illuminazione artificiale normale, nei piazzali, lungo le linee ferroviarie e sui rotabili l'illuminazione sussidiaria di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 547/1955 possa essere fornita anche da un impianto mobile o da mezzi portatili, mentre l'art. 32 del d.P.R. n. 547/1955 prevede invece che l'illuminazione sussidiaria debba essere fornita da un impianto fisso. La violazione dell'art. 32 del d.P.R. n. 547/1955 non risulta specificamente sanzionata da tale decreto, ma rientra nella fattispecie sanzionatoria residuale del suo art. 389, lett. *c*, che punisce con l'ammenda da L. 59.000 a L. 100.000 l'inosservanza da parte del datore di lavoro e dei dirigenti di tutte le altre norme non richiamate espressamente dalle precedenti lettere *a* e *b*. Pertanto, sempre ammesso e non concesso che il riferimento dell'art. 32 del d.P.R. n. 547/1955 nell'art. 4 della l. n. 191/1974, nonostante la evidente deroga, possa valere per collegare il precetto della l. n. 191/1974 alla sanzione che il d.P.R. n. 547/1955 stabilisce per la violazione del proprio art. 32, la violazione dell'art. 4 della l. n. 191/1974 dovrebbe essere punita con tale sanzione.

Un'ulteriore e diversa ipotesi emerge con l'art. 15 della l. n. 191/1974, il quale, prevedendo la non applicazione ai ponteggi metallici di proprietà delle Ferrovie dello Stato delle prescrizioni di cui al capo V del d.P.R. n. 164/1956 (presidiate dalle sanzioni di cui all'art. 77 e 78 di tale decreto) ed affidando le verifiche ed i controlli di tali ponteggi all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, da un lato lascia indeterminati i precetti di sicurezza senza che dall'altro si possa cogliere quali eventuali sanzioni applicare per la violazione di tali precetti ove mai venissero individuati.

## 10.2. Gli spazi per le sanzioni del d.lgs. n. 81/2008

Senza poter qui ampliare l'indagine ad ulteriori ipotesi e ribadendo le perplessità avanzate sulla tecnica sanzionatoria appena ipotizzata, è però evidente che in alternativa a quest'ultima occorrerebbe tentare di applicare alle violazioni della l. n. 191/1974 le sanzioni del d.lgs. n. 81/2008. Ciò tuttavia – sempre in omaggio ai principi di legalità e tassatività – presupporrebbe la coincidenza delle fattispecie previste dalle norme della l. n. 191/1974 con quelle del d.lgs. n. 81/2008: una coincidenza difficilmente sussistente stante la specialità delle norme del 1974.

D'altro canto, ci si deve chiedere se una soluzione al *busillis* sanzionatorio potrebbe mai essere fornita dagli emanandi decreti di armonizzazione evocati dal d.lgs. n. 81/2008 qualora, oltre a chiarire i rapporti tra le norme tecniche generali e speciali, prevedessero, mediante un rinvio, l'applicazione di alcune sanzioni del d.lgs. n. 81/2008 alle violazioni della l. n. 191/1974. Senonché a tale soluzione potrebbe approdarsi solo qualora, in omaggio al principio di legalità, si fosse certi – e non lo è affatto – che regolamenti governativi – quali sono i decreti del Presidente della Repubblica di cui all'art. 17 comma 2, della l. n. 400/1988 con cui dovrebbe essere realizzata l'armonizzazione – possano disporre in materia penale.

È dunque evidente come un diretto ed esplicito intervento del legislatore taglierebbe la classica testa al toro.

Per altro verso, applicando – ammettendone con tutti i dubbi la possibilità – alle violazioni della l. n. 191/1974 le sanzioni penali dei decreti presidenziali degli anni cinquanta da essa richiamati, quasi sempre consistenti nella pena dell'ammenda, tali contravvenzioni sarebbero assoggettate alle norme in materia di prescrizione ed estinzione del reato di cui al d.lgs. n. 758/1994 del quale l'art. 301 del d.lgs. n. 81/2008 prevede l'applicazione alle contravvenzioni in materia prevenzionistica punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda o la pena della sola ammenda che siano previste dallo stesso d.lgs. n. 81/2008 o anche da altre disposizioni di legge (come quelle dei citati decreti presidenziali degli anni cinquanta, sempre che se ne ammetta la perdurante vigenza).

Quanto invece alle violazioni degli obblighi generali del d.lgs. n. 81/2008 (come la valutazione dei rischi, la formazione ecc.), anche nel settore ferroviario non possono non valere le sanzioni di cui all'art. 55 e seguenti del d.lgs. n. 81/2008, qui prescindendosi dalla disciplina tecnica del 1974.

## 11. Conclusioni

La conclusione che si può trarre da queste osservazioni appare tanto scontata quanto sconcertante.

È evidente che senza le norme di armonizzazione, per la cui perdurante carenza è arduo trovare valide giustificazioni, si è costretti – come qui si è fatto – ad arroverarsi in complesse interpretazioni che, quand'anche siano plausibili,

nondimeno non forniscono agli operatori quella certezza di cui si avverte il bisogno a fronte di questioni così delicate come quella qui analizzata.

Fermo restando che la scarsa chiarezza delle norme non può giustificare alcuna arrendevolezza da parte di chi è tenuto ad applicarle, tuttavia, dopo quasi tre lustri di ritardi inescusabili, pare ormai giunto il momento di chiarire definitivamente la questione apponendo la parola “fine” ad una sconcertante vicenda regolativa che rischia seriamente di porre a repentaglio la salute e la sicurezza di chi lavora in ambito ferroviario.

Ad invocare chi di dovere a pronunciare finalmente quella parola non è soltanto chi tenta di interpretare le norme, ma soprattutto chiunque lavori in ambito ferroviario e, purtroppo, anche la voce assordante di chi non può più avere voce.

### *Abstract*

*Il saggio analizza la complessa trama delle fonti normative che disciplinano la salute e la sicurezza sul lavoro in ambito ferroviario sottolineando come, a quindici anni dall'emanazione del d.lgs. n. 81/2008, non siano stati ancora emanati i decreti di armonizzazione tra la disciplina della vecchia legge n. 191/1974 e lo stesso d.lgs. n. 81/2008 e come questo grave ritardo rischi di creare non pochi problemi interpretativi con preoccupanti ripercussioni sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.*

*The essay analyzes the complex network of regulatory sources governing health and safety at work in the railway sector, underlining how, fifteen years after the enactment of Legislative Decree no. 81/2008, the decrees of harmonization between the discipline of the old law n. 191/1974 and the same legislative decree n. 81/2008 have not yet been issued and how this serious delay risks creating many interpretative problems with worrying repercussions on the protection of workers' health and safety.*

### *Parole chiave*

*Salute, sicurezza, lavoro, ferrovie, decreti, armonizzazione*

### *Keywords*

*Health, Safety, Work, Railways, Decrees, Harmonization*



## Attività di vigilanza, in prevenzione e repressione nel settore ferroviario. Individuazione delle figure di garanzia nelle aziende complesse\*\*

di Beniamino Deidda\*

SOMMARIO: 1. L'oggetto della vigilanza nei lavori in ferrovia. – 2. Le confuse norme in materia di vigilanza. – 3. La vigilanza nei lavori in ferrovia. – 4. I soggetti responsabili della sicurezza. La linea operativa e la linea consultiva. – 5. Il datore di lavoro nelle aziende private e pubbliche. – 6. Gli obblighi spettanti ai soggetti della linea operativa. – 7. La delega di funzioni e gli obblighi relativi.

### 1. *L'oggetto della vigilanza nei lavori in ferrovia*

Questa mia relazione sconta una certa confusione normativa, dal momento che i Ministri competenti non si sono finora attivati, come avrebbero dovuto da molti anni, per armonizzare con decreto le norme tecniche tuttora vigenti della l. n. 191/1974, con le più recenti norme del d.lgs. n. 81/2008.

Non mi tratterrò ancora sui temi trattati dal professor Pascucci e dalla dott.ssa Cantoni, non soltanto perché ne condivido i contenuti, ma anche perché non è il caso di aprire una discussione di natura giuridica su temi che presentano molte incertezze e perfino contraddizioni, dovute volta a volta al mancato o al confuso intervento del legislatore.

Preferisco perciò affrontare gli aspetti specifici che mi sono stati assegnati: i compiti della vigilanza e l'individuazione dei soggetti responsabili della mancata applicazione delle norme di igiene e sicurezza in ferrovia. Sono state già abbondantemente illustrate le vicende e i tempi dell'armonizzazione di norme finora mancata.

---

\* Beniamino Deidda è stato Procuratore generale presso le Corti di Appello di Trieste e di Firenze. [ben.deidda@gmail.com](mailto:ben.deidda@gmail.com).

\*\* Si tratta dell'intervento presentato a Roma il 9 novembre e il 15 dicembre 2022 e a Firenze il 18 e il 31 maggio 2023 nell'ambito del Corso di formazione per gli operatori dei Servizi di prevenzione delle ASL sul tema "Strumenti e indicazioni operative per la vigilanza nel settore ferroviario", organizzato dal Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro e dalla Regione Toscana.

Lasciatemi aggiungere la mia meraviglia, forse dovuta ad una inevitabile deformazione professionale. In cinquant'anni di professione ho visto molte leggi scritte male o carenti e perfino contraddittorie. Ma raramente si è visto un legislatore definire urgente e non più rinviabile (tanto da stabilire in caso di mancata armonizzazione l'applicazione immediata del d.lgs. n. 81/2008) un intervento normativo per la cui realizzazione assegnava il termine di 12 mesi; e poi, una volta decorso inutilmente tale termine, stabilire che si sarebbe provveduto nel successivo termine di 4 anni e 7 mesi! È quanto ha fatto la l. n. 101/2012, senza che nessuno si sia scandalizzato. Di anni poi ne sono passati altri 10 e in questo incredibile paese siamo davvero in pochi a meravigliarci ancora.

Ma tornando al nostro tema, dico subito che le conseguenze pratiche della mancata armonizzazione delle norme di sicurezza sono notevoli, perché gli organi di vigilanza da un lato si trovano davanti ad una serie di norme speciali (e qualche volta probabilmente superate dal punto di vista tecnico) e dall'altro ad una serie di rischi per la salute e la sicurezza degli addetti, previste dal d.lgs. n. 81/2008, finora mai passate al vaglio della concreta applicazione ai lavori in ferrovia, a parte alcune notevoli eccezioni in poche parti del territorio nazionale.

Del resto, in ossequio al principio della 'legge uguale per tutti', non è pensabile che nelle Ferrovie vi siano lavoratori esposti a rischi che in altri lavori vengono evitati. Perciò in attesa delle norme armonizzate, dobbiamo concludere che i titoli da II a XII del testo unico 81 si applicano ai lavori in ferrovia tutte le volte che ciò non sia impossibile dal punto di vista tecnico o giuridico, secondo lo spirito e la lettera della norma.

Tuttavia non possiamo nutrire dubbi sull'attuale vigenza delle norme contenute nella legge n. 191/1974 e nei relativi decreti di attuazione, perché ciò discende letteralmente dal disposto dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, il quale stabilisce appunto che sono fatte salve le norme dei d.P.R. n. 547/1955 e n. 164/1956 richiamate dalla l. n. 191/1974.

## *2. Le confuse norme in materia di vigilanza*

Di fronte a questo corpo di leggi che tuttora disciplina i lavori in ferrovia si pone il problema della vigilanza che deve essere affrontato secondo la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 81/2008, che ha esplicitamente rivisto le norme sulla vigilanza in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro.

Com'è noto, la disciplina che ha visto la luce nel 2008 attribuiva la vigilanza generale agli organi delle ASL esistenti in tutto il territorio nazionale, riservando compiti di vigilanza in materie specifiche per particolari organi: ai Vigili del Fuoco per quanto riguardava le norme antincendio; al Ministero dello Sviluppo economico con riguardo al settore minerario; la stessa cosa deve dirsi per i luoghi

di lavoro delle Forze armate e delle Forze di polizia per i quali la vigilanza è svolta esclusivamente dai servizi sanitari e tecnici istituiti dalle rispettive amministrazioni.

Una particolare disciplina era poi prevista dal secondo comma dell'art. 13 che affidava la vigilanza al personale ispettivo del Ministero del lavoro nel settore delle costruzioni edili, nei lavori mediante cassoni in aria compressa e subacquei, e in ulteriori attività comportanti rischi particolarmente elevati.

Restavano comunque ferme le competenze dell'Ispettorato del lavoro in materia di salute e sicurezza di cui all'art. 35 della l. n. 191/1974, che come sappiamo stabiliva la vigilanza congiunta con il personale delle Ferrovie, recitando testualmente: "La vigilanza sull'applicazione delle presenti norme è affidata congiuntamente all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato e agli ispettorati del lavoro. Con decreto del Ministro per i trasporti e l'aviazione civile, di concerto con il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale saranno stabilite le norme intese a coordinare l'azione degli organi ispettivi dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato e degli ispettorati del lavoro".

Questa disciplina è stata profondamente rivista dal nuovo art. 13 del d.lgs. n. 81/2008, recentemente introdotto con la l. n. 215/2021, il quale attribuisce la competenza generale in materia di vigilanza nei luoghi di lavoro, non più solo alle ASL, ma anche al personale ispettivo del Ministero del lavoro. Si stabilisce inoltre che, in attesa del complessivo riordino delle competenze in materia di vigilanza, restano ferme che competenze in materia di salute e sicurezza dei lavoratori attribuite alle autorità marittime a bordo delle navi ed in ambito portuale, agli uffici di sanità aerea e marittima, e alle autorità portuali ed aeroportuali.

Nessun cenno si fa nel nuovo testo alla vigilanza in materia di igiene e sicurezza nei lavori ferroviari, né viene più citata la vigilanza congiunta prevista nell'art. 35 della l. n. 191/1974.

Si pone dunque il problema di diritto relativo alla titolarità dei poteri di vigilanza sui lavori svolti in ambito ferroviario.

Per comprendere meglio la disciplina che deriva dalla successione delle norme alle quali ho accennato, conviene fare un passo indietro, cercando di fissare la situazione esistente in materia di vigilanza prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008, riformato dalla l. n. 215/2021.

Dobbiamo partire dalla riforma sanitaria del 1978 che affidava alle ULS la competenza esclusiva a vigilare in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Si poneva già a quel tempo il quesito se l'art. 21 della l. n. 833/1978 facesse salva la competenza degli ispettori del lavoro nella vigilanza sui lavori in ferrovia che la legge n. 191/1974 affidava loro congiuntamente agli organi ispettivi delle Ferrovie. I pareri erano discordi, ma era radicata, specie nel Ministero del lavoro, l'idea che la l. n. 191/1974 non potesse ritenersi abrogata e con essa la vigilanza congiunta prevista ad opera dell'Ispettorato del lavoro insieme alle Ferrovie.

Per la verità, dal punto di vista strettamente giuridico potevano essere mossi molti rilievi contrari a questa tesi. Soprattutto un elemento gettava molti dubbi sulla soluzione prospettata dal ministero del Lavoro: quello cioè relativo alla scelta della l. n. 191/1974, che aveva attribuito la vigilanza in ferrovia all'Ispettorato del lavoro proprio in quanto *organo di vigilanza* generale in materia di igiene e sicurezza.

Si potrà obiettare che le norme contenute nella l. n. 191/1974 sono norme speciali. Questo è certamente vero quanto al loro contenuto prevenzionale, ma per quanto riguarda la vigilanza veniva individuata la competenza dell'organo generale di vigilanza, esattamente come per tutti gli altri ambiti lavorativi.

La questione si è trascinata per molto tempo, anche dopo l'approvazione del d.lgs. n. 626/1994 che confermava l'attribuzione della vigilanza sui luoghi di lavoro alle USL e, pur prevedendo una competenza dell'Ispettorato del lavoro per i rischi particolarmente elevati, non faceva nessun riferimento alla l. n. 191/1974, né ai lavori in ferrovia.

Può essere utile ricordare quale fosse l'andamento della vigilanza nelle Ferrovie durante il corso degli anni '80 e '90, durante i quali ci sono stati interventi dell'Ispettorato in occasione di infortuni mortali, ma non ho memoria di interventi di vigilanza ordinari e, meno che mai, di contravvenzioni elevate a carico dei dirigenti delle ferrovie. In seguito i giudici dovettero occuparsi della questione delle lavorazioni con l'amianto. La prima denuncia fu fatta da 375 operai delle Grandi Officine di Riparazione di Porta al Prato a Firenze e io credetti necessario affidare le indagini ad una delle USL fiorentine. Si poneva in quel tempo un problema che noi oggi ritroviamo identico: chi possedeva la competenza necessaria per fare opera di vigilanza e prevenzione in materia di salute? Anche oggi la domanda si pone in relazione alla competenza degli ispettori del lavoro che sono in possesso di conoscenze tecniche ma non sanitarie, anzi non annoverano tra il personale dell'ente figure adatte ad occuparsi di igiene e di salute.

Quel primo processo in materia di amianto è stato seguito da molti altri processi in varie regioni d'Italia e, per quanto io ricordi, in nessuna regione è mai stata contestata la competenza delle aziende sanitarie. Anzi, ricordo che nella lunga vicenda della scoibentazione dall'amianto di oltre 10.000 carrozze ferroviarie, da me seguita come Procuratore di Firenze, la Direzione delle FS aveva come interlocutore costante durante la vigilanza i medici e i tecnici delle USL fiorentine.

La situazione complessiva non è mutata neppure con la prima formulazione del d.lgs. n. 81 dell'aprile del 2008, che non faceva nessuna menzione delle norme contenute nella l. n. 191/1974 in materia di vigilanza.

La situazione è mutata radicalmente con l'approvazione del d.lgs. n. 106/2009, correttivo del d.lgs. n. 81/2008 che sorprendentemente all'art. 2 si esprime così: "ferme restando... le competenze in materia di vigilanza attribuite al personale ispettivo del ministero del lavoro..., ivi compresa quella in materia di salute e sicurezza del lavoro di cui all'art. 35 della legge 191/1974".

Dico in maniera sorprendente perché nel testo sembra darsi per scontato che nei 30 anni precedenti quella competenza fosse rimasta ferma e non fosse stata superata nei fatti e nella prassi.

Il dubbio sulla titolarità delle funzioni di vigilanza sui lavori ferroviari non si pone più – o meglio si pone in maniera diversa – dopo la riforma introdotta con il d.l. n. 146/2021, convertito nella l. n. 215/2021.

Nessun dubbio oggi può sussistere in ordine alla titolarità delle funzioni di vigilanza da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro in materia di lavori ferroviari, sia che si ritengano tuttora vigenti le norme contenute nella l. n. 191/1974, sia che si ritengano superate dalle più moderne norme contenute nel d.lgs. n. 81/2008.

Certo resta un problema di sostanza (che, lo abbiamo detto, esisteva anche prima): con quali competenze di merito può essere svolta da parte degli ispettori del lavoro la vigilanza in materia di igiene del lavoro e, più genericamente, di salute?

Un quesito che può trovare una ragionevole risposta solo in un accordo operativo che precisi i rispettivi ambiti di intervento in materia di sicurezza e salute, secondo la competenza di ciascun organo, e che riservi necessariamente alle ASL gli interventi in materia di igiene e salute. Diversamente, si rischia di rendere inevitabile una duplicità di interventi che sarebbe davvero illogica e perfino dannosa.

### *3. La vigilanza nei lavori in ferrovia*

Abbandoniamo per un momento il tema dell'applicazione delle norme speciali previste dalla l. n. 191/1974 in materia di sicurezza per esaminare quello della vigilanza sulle norme previste dal d.lgs. n. 81/200. Non ripeterò le ampie e convincenti argomentazioni del professore Pascucci per dimostrare che tutte le norme del testo unico sono in via di principio perfettamente applicabili ai lavori in ferrovia.

L'unica ipotesi che rende teoricamente inapplicabile il testo sarebbe quella relativa a lavorazioni che in via di fatto rendono difficile o impossibile l'applicazione di alcune norme che non sono state pensate per lo specifico ambito ferroviario. Ma, fuori di queste ipotesi, che potremo chiamare estreme, non può che applicarsi il principio generale già ricordato, secondo cui tutti i lavoratori devono essere protetti da tutti i rischi che le norme giuridiche hanno individuato a protezione della loro incolumità e salute. In nessun caso si potrebbe tollerare che solo alcuni lavoratori, e non altri appartenenti ad un diverso comparto, siano protetti dai rischi che il legislatore ha individuato come pregiudizievoli per la loro salute e sicurezza.

Se ne deduce che, non solo sono applicabili ai lavori in ferrovia le norme di cui al titolo I, ma anche che tutti gli altri titoli dal II al XII sono perfettamente applicabili, salvo la impossibilità logico-materiale di adattarli alle situazioni lavorative in atto. Ciò potrebbe teoricamente accadere per qualche situazione prevista dal titolo II sui luoghi di lavoro (e questo dimostra ulteriormente l'urgenza delle norme di armonizzazione) oppure per qualche norma del titolo V in materia di segnaletica. Ma francamente riesce difficile immaginare che vi sia qualche ostacolo all'applicazione del titolo III sull'uso delle attrezzature e dei DPI, o del titolo IV sui cantieri, o del titolo VI sulla movimentazione dei carichi. Per non parlare poi dei rischi previsti nei titoli VII, videoterminali, VIII agenti fisici, IX sostanze pericolose. E, naturalmente del XII titolo, certamente applicabile in ogni realtà lavorativa.

È stato del resto lo stesso legislatore che ha prefigurato il naturale passaggio dalle norme degli anni '50 o quelle del d.lgs. n. 626/1994, esplicitamente abrogate, alle equivalenti norme del d.lgs. n. 81/2008. In questo senso è esplicito l'art. 304, comma 3, il quale dispone che i rinvii al d.lgs. n. 626/1994 o alle norme degli anni '50 espressamente abrogati debbono intendersi come riferiti alle equivalenti norme contenute nel d.lgs. n. 81/2008.

Questo favore verso una più completa applicazione del d.lgs. n. 81/2008 è certamente nelle intenzioni del legislatore. Tanto è vero che nel primo progetto di armonizzazione delle norme particolari contenute nei vari testi menzionati dall'art. 3, si stabiliva che, trascorsi 12 mesi senza che la prevista armonizzazione fosse attuata, si sarebbero dovute senz'altro applicare le norme del d.lgs. n. 81/2008.

#### *4. I soggetti responsabili della sicurezza. La linea operativa e la linea consultiva*

Finora abbiamo parlato dei rischi nei lavori in ferrovia e dell'applicazione delle norme che li prevedono con particolare riguardo alle funzioni di vigilanza che gravano sugli organi pubblici.

Ma può capitare che proprio durante la vigilanza vengano rilevate delle violazioni alle norme di prevenzione. Quando questo accade vi sono vari aspetti che riguardano le procedure giuridiche da adottare e i compiti dei servizi intervenuti nella loro funzione di polizia giudiziaria: prescrizione, termini di adempimento, comunicazione della notizia di reato alla Procura competente, ecc.

In questo caso tra le varie funzioni degli organi di polizia giudiziaria ce n'è una che merita un'attenzione particolare per quanto riguarda i lavori in ferrovia: l'individuazione di coloro che sono titolari delle posizioni di garanzia nei confronti dei lavoratori e l'identificazione dei contravventori o dei responsabili degli eventuali infortuni o malattie contratte sul lavoro.

La legislazione in materia non detta norme particolari o speciali per quanto riguarda i lavori in ferrovia. Dobbiamo perciò ricorrere alle norme generali valevoli

per ogni luogo di lavoro, con l'avvertenza che le società che gestiscono i lavori in ferrovia hanno una struttura complessa che non facilita l'individuazione dei responsabili e anzi talvolta adottano una organizzazione che sembra fatta apposta per ostacolarla.

La disciplina necessaria per individuare i responsabili dei reati commessi nei luoghi di lavoro è contenuta nel d.lgs. n. 81/2008. Il quale mantiene fermi alcuni punti della lunga elaborazione legislativa in materia. I "garanti" principali della tutela dei lavoratori sono (da molto tempo, ormai) individuati nel datore di lavoro e nei suoi principali collaboratori: dirigenti e preposti.

Tra i vari soggetti ai quali la legge fa carico di garantire la sicurezza e l'igiene sul lavoro, il datore di lavoro ha sempre occupato un ruolo centrale, fin dalla legislazione degli anni Cinquanta. Ma quella che scaturisce dalla disciplina del d.lgs. n. 81/2008 è una 'centralità nuova', legata soprattutto al fatto che al datore di lavoro non si richiede più solo la puntuale attuazione delle norme che garantiscono la sicurezza, ma si chiede soprattutto che egli si dia un'organizzazione capace di governare la complessa gestione della sicurezza e della salute. In particolare si chiede al datore di lavoro di istituire e organizzare il servizio di prevenzione e protezione aziendale (art. 31), di designarne il responsabile (art. 17), di nominare il medico competente (art. 18, comma 1, lett. *a*), di designare preventivamente i lavoratori incaricati dell'attuazione delle norme di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei luoghi di lavoro in caso di pericolo grave e immediato, di salvataggio, di primo soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza (art. 18, comma 1, lett. *b*). Deve cioè garantire la salute e la sicurezza attraverso l'istituzione di figure di collaboratori e di servizi capace di controllare i punti più sensibili del sistema di sicurezza.

Aver posto la figura del datore di lavoro al centro del sistema di sicurezza, serve a sottolineare soprattutto l'esigenza di concepire la salute dei lavoratori come il risultato di una buona organizzazione dell'apparato produttivo. La stessa definizione di lavoratore (art. 2, lett. *a*) – "persona che svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro" – rivela l'orientamento del legislatore volto a costruire la teoria delle responsabilità intorno alla fondamentale posizione di garanzia del datore di lavoro. Il fondamento della sua posizione di garante ultimo della sicurezza discende direttamente dal suo potere discrezionale di organizzazione dell'impresa e del lavoro di coloro che vi sono addetti. Ai fini dell'individuazione delle responsabilità è dunque decisivo l'elemento *dell'organizzazione* in cui è inserito il lavoratore, mentre hanno meno peso gli altri elementi, pur importanti, del rapporto di lavoro, quali la retribuzione, la formazione o l'apprendimento o quello, che una volta era decisivo, della subordinazione sul quale sembrava poggiare l'obbligo di sicurezza.

Quindi l'organizzazione apprestata dal datore di lavoro gioca un ruolo decisivo e riguarda soprattutto i dirigenti e i preposti che, insieme al datore di

lavoro, costituiscono la spina dorsale della linea operativa e di garanzia in materia di sicurezza. Nella organizzazione del lavoro, alla linea operativa si affianca obbligatoriamente la linea consultiva, costituita dal servizio di prevenzione e protezione e dal suo responsabile.

##### *5. Il datore di lavoro nelle aziende private e pubbliche*

Ricordo queste cose, pensando soprattutto a quante volte in passato i servizi delle ASL o gli ispettori del lavoro hanno individuato come responsabile appunto il responsabile del servizio di prevenzione, che non ricopre affatto una posizione di garanzia. Gli addetti al servizio non hanno obblighi di attuazione delle misure di sicurezza, che gravano invece tutti sulla linea operativa.

Dunque la novità dell'istituzione di questo servizio risiede tutta nel fatto che la sua attività è diretta esclusivamente allo studio e alla prevenzione dei rischi lavorativi. Se invece gli addetti al servizio venissero incaricati di compiti di attuazione delle misure di sicurezza (come purtroppo sembra emergere da una prassi diffusa nelle aziende grandi e piccole), non solo si eliminerebbe la fondamentale distinzione tra la linea operativa aziendale e quella consultiva, ma si vanificherebbe l'istituzione di un servizio che, con ragione, è sembrato una delle novità decisive della legislazione di derivazione comunitaria.

Certo ora occorre chiedersi chi sia il datore di lavoro, nel particolare contesto dei lavori in ferrovia che, com'è noto, non vengono affidati esclusivamente ai dipendenti delle società ferroviarie, ma molto spesso a ditte esterne che eseguono il lavoro in regime di appalto. Il d.lgs. n. 81/2008, nel definire il datore di lavoro (art. 2, comma 1, lett. *b*) colma una lacuna che ha caratterizzato il nostro ordinamento per lungo tempo, durante il quale è stata la giurisprudenza, con una faticosa elaborazione, ad individuare il datore di lavoro con riferimento alle varie tipologie societarie con le quali veniva esercitata l'attività produttiva.

Secondo la definizione contenuta nell'articolo citato, il datore di lavoro è “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”. Pertanto il datore di lavoro viene individuato attraverso due criteri: uno formale, consistente nella titolarità del rapporto di lavoro, l'altro sostanziale con riferimento al soggetto che nella concreta organizzazione dell'impresa esercita i poteri decisionali e di spesa.

È questo il binomio inscindibile che consente la sicura individuazione del datore di lavoro. Non è più consentito dunque individuare il datore di lavoro sulla esclusiva scorta dell'elemento della rappresentanza legale dell'ente, dal momento che può sicuramente configurarsi un legale rappresentante che non eserciti concretamente i poteri di decisione e di spesa. Se ne deve concludere che

l'individuazione del datore di lavoro, quando se ne devono trarre elementi decisivi in ordine alla responsabilità penale, esige un'indagine sulla situazione di fatto, relativa al possesso dei poteri decisionali e di spesa. E qui torniamo ad imbarcerci nelle difficoltà connesse alla situazione esistente nelle ferrovie con i vari enti: RFI, Trenitalia, e gli altri che gestiscono la rete o i trasporti.

Naturalmente maggiori difficoltà presenta l'individuazione del datore di lavoro nelle aziende di grandi dimensioni e devo dire che durante la mia esperienza di molti decenni nei processi celebrati a carico delle Ferrovie l'organizzazione interna degli enti è quella che ha presentato maggiori difficoltà. Secondo una costante giurisprudenza, il consiglio di amministrazione è la sede nella quale maturano le scelte e le decisioni assunte dall'ente e le conseguenti responsabilità. Naturalmente, il consiglio ben può delegare i suoi poteri ad un amministratore delegato che può e deve essere individuato come datore di lavoro. Questa conclusione, pur largamente praticata dalla giurisprudenza di merito e di legittimità, ha tuttavia lasciato spazio al rilievo secondo cui il consiglio di amministrazione è tenuto ad esercitare un penetrante controllo sui soggetti delegati ad amministrare l'ente, quando siano in gioco le strategie di carattere generale dell'azienda. Questa indicazione ha trovato conforto in una serie di sentenze della Suprema Corte in materia di uso dell'amianto, un materiale particolarmente nocivo, nelle lavorazioni. Secondo la Cassazione, si deve configurare un vero e proprio obbligo di vigilanza del consiglio di amministrazione sulle scelte dell'amministratore delegato.

Questo aspetto è piuttosto rilevante perché getta luce su alcune prassi che da molto tempo sono presenti nell'ambito delle Ferrovie. C'è stato un tempo nel quale sono stati nominati una pluralità di datori di lavoro, in capo ai quali era difficile reperire quei poteri di decisione e di spesa che sono essenziali per individuare correttamente la figura. E così capitava spesso che vi fossero magari decisioni attribuite a quei soggetti, ai quali però veniva sottratto il potere di spendere o comunque di investire in misure di sicurezza o di provvedere alle scelte strategiche più delicate. È accaduto dunque che i procedimenti penali, sia per gli aspetti contravvenzionali, sia per gli infortuni o le malattie professionali verificatesi nell'ambito ferroviario, siano stati instaurati nei confronti dei vertici delle Ferrovie, amministratori delegati o comunque soggetti a capo di importanti settori organizzativi, individuati come datore di lavoro e dirigenti.

Questa prassi giudiziaria ha trovato seri ostacoli in alcuni mutamenti organizzativi che taluno ha maliziosamente ritenuto che fossero stati adottati proprio per confondere le responsabilità penali relative a eventuali violazioni delle norme di igiene e sicurezza. Naturalmente questi frequenti mutamenti dell'organizzazione sono stati effettuati con logiche squisitamente amministrative e non direttamente rilevanti in materia di diritto penale del lavoro e della sicurezza. È accaduto perciò che durante i processi i giudici abbiano trascurato il criterio formale della carica rivestita all'interno dell'organizzazione ferroviaria e si sia invece

fatto ricorso al criterio della effettività, da lungo tempo elaborato dalla giurisprudenza e finalmente accolto dal d.lgs. n. 81/2008. Ciò ha voluto dire che la responsabilità veniva attribuita al soggetto che in quella situazione aveva la concreta possibilità di adottare una decisione (o effettuare una spesa) che avrebbe evitato l'evento illecito. Questo criterio è decisivo per superare le difficoltà interpretative, che non sono poche, derivanti da un'organizzazione molto parcellizzata, nella quale le competenze vengono divise con indirizzi artificiosi e lontani dalle esigenze della sicurezza dei lavoratori. Ciò che abbiamo detto vale naturalmente per il datore di lavoro ma anche per i dirigenti.

#### *6. Gli obblighi spettanti ai soggetti della linea operativa*

Gli obblighi di sicurezza, tutti penalmente sanzionati, che incombono sui soggetti che appartengono alla linea operativa, sono descritti minuziosamente dagli artt. 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 81/2008. Il primo articolo si limita ad elencare gli obblighi non delegabili che gravano sul datore di lavoro: quello di procedere alla valutazione di tutti i rischi, quello di redigere il relativo documento e quello di nominare il responsabile del servizio di prevenzione e protezione. Si tratta di adempimenti strategici la cui non delegabilità si fonda proprio sul fatto che si tratta di scelte decisive ai fini dell'organizzazione delle procedure di sicurezza aziendale.

Il significato più proprio di questa indelegabilità degli obblighi non sta tanto nella pretesa di un impegno personale del datore di lavoro nel materiale adempimento degli obblighi, quanto piuttosto nel fatto che il legislatore vuole che il datore di lavoro sia l'esclusivo garante della loro attuazione.

Il successivo art. 18 elenca una serie di obblighi assegnati indifferentemente ai datori di lavoro e ai dirigenti, con l'implicita previsione che il datore di lavoro può dotarsi di un'organizzazione flessibile nella quale alcuni (o addirittura la gran parte) dei compiti previsti dall'art. 18 sono assegnati ai dirigenti presenti nell'azienda. Basta scorrere i commi dell'art. 18 in cui sono enumerati gli obblighi.

Naturalmente si tratta di obblighi delegabili che indifferentemente, dunque, possono essere adempiuti dal datore di lavoro o dai dirigenti. Tutto dipende dall'organizzazione che si è inteso adottare, che l'imprenditore può discrezionalmente scegliere nell'esercizio del suo potere organizzativo. Rilevano qui inevitabilmente l'ampiezza dei poteri conferiti e le risorse attribuite a ciascuno dei dirigenti. L'ampiezza degli obblighi dei dirigenti è strettamente connessa al modulo organizzativo. Nel nostro ordinamento vi è un nesso inscindibile tra i poteri di organizzazione riconosciuti al datore di lavoro e le responsabilità che derivano dall'aver adottato un determinato modulo di attribuzione dei compiti ai propri collaboratori. Pertanto gli obblighi di prevenzione assegnati a ciascun soggetto sono strettamente dipendenti dai modi di esercizio del potere organizzativo da parte del datore di lavoro, che è tenuto (vedi l'art. 28 del d.lgs. n.

81/2008) ad assegnare i compiti di prevenzione a dirigenti qualificati, preparati e dotati dei necessari poteri di intervento.

Del tutto particolare, invece, è la posizione dei preposti i cui compiti sono intrinsecamente diversi da quelli del datore di lavoro e dei dirigenti. Il preposto si colloca all'ultimo gradino della scala gerarchica della linea operativa ed esercita mansioni meramente esecutive consistenti nel controllare che i lavoratori eseguano correttamente i compiti loro assegnati secondo le direttive ricevute. È implicito nella definizione fornita dall'articolo 2, lett. e, del d.lgs. n. 81/2008 che il preposto non ha il potere di impartire direttive che devono essere invece impartite dagli altri soggetti della scala gerarchica; dunque il controllo che deve essere esercitato dal preposto riguarda solo la fase *esecutiva* del lavoro e non può tradursi in atti di direzione o di organizzazione del lavoro. Per queste ragioni ho letto con una certa perplessità le modifiche introdotte con la nuova lett. a dell'art. 19, voluta dalla l. n. 215/2021, che, dopo avere ribadito i compiti di sovrintendenza e vigilanza del preposto sui lavoratori, aggiunge che, in caso di rilevazione di comportamenti non conformi alle disposizioni impartite dal datore di lavoro o dai dirigenti, deve intervenire per modificare il comportamento non conforme, fornendo le necessarie indicazioni di sicurezza. Formulazione ambigua, giacché "le necessarie indicazioni di sicurezza" del lavoro devono essere fornite dal datore di lavoro o dai dirigenti e non dal preposto. Un conto è richiamare il lavoratore al rispetto delle istruzioni ricevute, un conto è fornirgliene di nuove. Mi pare in sostanza che questo sia l'ennesimo episodio del braccio di ferro che da tempo si svolge tra i datori di lavoro e i preposti, destinatari della annosa richiesta dei datori di lavoro di farsi carico delle esigenze di sicurezza, ampliando il concetto di vigilanza a loro carico.

Gli specifici doveri e le conseguenti responsabilità che spettano alle tre figure della linea operativa presuppongono l'effettivo esercizio dei relativi compiti. È principio da lungo tempo ribadito nella giurisprudenza, noto come *principio di effettività*, quello che impone di avere riguardo alle effettive mansioni svolte dalle singole figure aziendali piuttosto che alla formale collocazione nell'organigramma dell'impresa. Oggi questo principio trova accoglimento nell'art. 299 del d.lgs. n. 81/2008, che ribadisce: "Le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'art. 2, comma 1, lettere b), d) ed e) gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti". La norma letteralmente ("altresì") sembra decretare la responsabilità penale sia del soggetto formalmente incaricato, sia del soggetto che senza formale investitura abbia di fatto svolto i compiti di datore di lavoro, di dirigente o di preposto. Una soluzione questa che, oltre a ribadire la responsabilità di chi effettivamente ha svolto i compiti previsti dalla norma, sembra attribuire qualche rilievo alla formale investitura del soggetto che di fatto non ha svolto alcuna delle funzioni assegnategli.

## 7. La delega di funzioni e gli obblighi relativi

Non sempre i soggetti titolari di posizioni di garanzia e destinatari di obblighi penalmente sanzionati, sono in grado di far fronte ai loro adempimenti, specialmente se inseriti in organizzazioni complesse. Alla necessità dei vertici aziendali di avvalersi dell'opera qualificata di altri soggetti dotati di specifiche competenze provvede l'istituto della delega di funzioni previsto nell'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008. Si tratta di un istituto che consente l'attribuzione di autonomi poteri decisionali a soggetti che non ne sono titolari, i quali vengono gravati di compiti originariamente spettanti ad altri soggetti collocati per lo più in posizioni apicali. Questo passaggio di poteri e di funzioni non è sempre trasparente e talvolta ha bisogno di faticose indagini per essere correttamente individuato. Certo, la disciplina contenuta nel testo unico rende obbligatori alcuni passaggi formali, cui è condizionata la validità ed efficacia della delega: ciò rende concretamente più semplice il compito di chi deve accertare le responsabilità delle eventuali violazioni delle norme di sicurezza.

È necessario aggiungere che bisogna distinguere tra gli atti di investitura dei ruoli tipici funzionali (datore di lavoro, dirigente, preposto, ecc.), che sono espressione del principio organizzativo di assegnazione delle mansioni, dalla delega di funzioni vera e propria che trasferisce poteri e responsabilità che, per legge, appartenevano ad altro soggetto. Con l'atto negoziale di delega dunque viene costituita una nuova posizione di garanzia e, in definitiva, un nuovo centro di imputazione penale.

Gli effetti di questo passaggio di funzioni, peraltro, non liberano del tutto il soggetto che ne era originariamente titolare, nel senso che continua a gravare sul delegante l'*obbligo di vigilanza* sui compiti del delegato e di intervento attivo quando venga a conoscenza di eventuali violazioni. Questa è l'impostazione accolta nel comma 3 dell'art. 16, del d.lgs. n. 81/2008 che, in sostanza, trasforma il contenuto dell'obbligo dell'originario titolare da obbligo di adempiere personalmente a obbligo di vigilare sull'altrui adempimento, se non voglia incorrere in un caso di *culpa in vigilando*. Si è a lungo discusso quale sia il contenuto e l'ampiezza dell'obbligo di vigilanza che la legge attribuisce al delegante. È ragionevole ritenere che non possa trattarsi dell'obbligo costante di seguire ogni fase dell'adempimento delegato, così penetrante da rendere sostanzialmente inutile la stessa delega. Deve piuttosto trattarsi di un controllo sul generale andamento dell'attività delegata che permetta di cogliere eventualmente anche le inerzie o le violazioni da parte del delegato. Nelle aziende complesse tale vigilanza si tradurrà più facilmente nell'apprestamento di un sistema di controllo da mantenere costantemente in funzione. È pacifico che in assenza di idoneo controllo il delegante debba rispondere in concorso con il delegato del mancato adempimento dell'obbligo da parte di quest'ultimo. Va infine segnalato che sempre il comma 3 dell'art. 16 opera una presunzione, secondo la quale l'obbligo della vigilanza in capo al soggetto

delegante si “intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all’art. 30, comma 4”. Tale disposizione prevede che i modelli di gestione della sicurezza, adottati dalle persone giuridiche a norma del d.lgs. n. 231/2001, abbiano un idoneo sistema di controllo sull’attuazione del modello stesso: l’esistenza di tale sistema costituisce adempimento dell’obbligo di vigilanza del soggetto delegante. Lo stesso art. 16 individua in maniera dettagliata i requisiti di validità della delega: sia quelli di tipo formale, che quelli che operano sul piano sostanziale, operazione certamente opportuna per incidere su prassi aziendali inclini a formulare atti di delega quanto mai generici e talvolta privi di contenuti ben determinati.

In conclusione, mi pare di poter dire che nella complessa materia dell’individuazione delle responsabilità penali, sia nella materia delle violazioni contravvenzionali, sia in quella più impegnativa dei delitti penalmente rilevanti, il fondamentale principio da seguire è quello dell’effettività dei compiti e degli adempimenti da parte dei vari soggetti. Solo con l’indagine fattuale diretta ad accertare ‘chi ha fatto cosa’, sarà possibile evitare errori.

#### *Abstract*

*Il saggio analizza le problematiche della salute e della sicurezza sul lavoro in ambito ferroviario, particolarmente sia dal punto di vista delle competenze in materia di vigilanza sia da quello delle responsabilità e delle relative posizioni di garanzia in capo ai vari attori.*

*The essay analyzes the problems of health and safety at work in the railway sector, particularly both from the point of view of supervision and from that of the responsibilities and related guarantee positions held by the various actors.*

#### *Parole chiave*

*Salute, sicurezza, lavoro, ferrovie, vigilanza, responsabilità*

#### *Keywords*

*Health, Safety, Work, Railways, Vigilance, Responsibility*

## **Hanno collaborato a questo fascicolo:**

Edoardo Ales, professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli "Parthenope" e componente del Comitato Scientifico Fondazione Marco Biagi

Claudio Arlati, IAL Nazionale

Francesco Basenghi, professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia

Stefano Bellomo, Università degli studi di Perugia

Stefano Cairoli, Università degli Studi di Perugia

Sebastiano Calleri, CGIL

Angelo Casu, dottore in Giurisprudenza e diplomato nel Master in Diritto del lavoro e della previdenza sociale presso la Sapienza Università di Roma

Mara Chilosi, avvocato del Foro di Milano. Si occupa di diritto dell'ambiente, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e responsabilità degli enti ai sensi del d.lgs. 231/2001

Stefano Costa, UIL

Francesco De Giuli, Università degli Studi di Perugia

Beniamino Deidda, già Procuratore generale presso le Corti di Appello di Trieste e di Firenze

Irene Delaria, UIL

Angelo Delogu, Università degli Studi di Urbino

Daniele Di Nunzio, Fondazione Giuseppe di Vittorio

Gianni Fenu, Università degli Studi di Cagliari

Cinzia Frascheri, CISL

Diana Gagliardi, INAIL

Gianluca Giampà, Università degli Studi di Perugia

Luigi Enrico Golzio, già professore ordinario di Organizzazione aziendale nell'Università di Modena e Reggio Emilia

Chiara Lazzari, professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo

Ilaria Lunesu, Università degli Studi di Cagliari

Paolo Pascucci, professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo

Giovanni Pigliararmi, ricercatore di tipo A in Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Economia “M. Biagi” dell’Università di Modena e Reggio Emilia

Roberto Pinardi, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli studi di Modena e Reggio Emilia

Antonio Preteroti, Università degli Studi di Perugia

Matteo Riccardi, avvocato penalista del Foro di Milano. Si occupa di diritto penale dell’ambiente e di reati in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, nonché dei connessi profili relativi alla responsabilità degli enti ai sensi del d.lgs. 231/2001

Luisa Rocchi, Università degli Studi di Perugia

Paola Tassone, INAIL

Michela Tocco, Università degli Studi di Cagliari

Donatella Vasselli, INAIL

*Il fascicolo è stato chiuso nel mese di settembre 2023*