

DIRITTO AL LAVORO E SICUREZZA: PATTO SCHELLERATO TRA MONDI IN CONFLITTO?

*di Leonardo De Giosa**

Sommario: 1. Introduzione. 2. Dalla legislazione di emergenza al testo unico sulla sicurezza sul lavoro. 3. ILVA: emergenza sicurezza, emergenza ambiente. 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Dalla rivoluzione industriale sino ai nostri giorni, ai progressi tecnologici degli ambiti produttivi ha corrisposto spesso un continuo ed a volte inefficiente “inseguire” posto in campo dal legislatore per far fronte all’evoluzione dei bisogni di sicurezza e degli standard richiesti dal mondo del lavoro.

Il confronto tra realtà produttive nazionali e scelte di campo adottate dai Governi italiani succedutisi dal dopoguerra ad oggi, così come i cambiamenti della società e della cultura industriale del nostro Paese spesso piuttosto che punti di forza del sistema Italia ne rappresentano le debolezze e diventano per alcuni versi minacce ai quali porre rimedi peggiori dei mali.

Il siderurgico ILVA di Taranto, colosso europeo della produzione di acciaio, tragico ring sul quale si scontrano interessi e culture le più disparate: lavoratori, sindacati e cittadinanza, mondo imprenditoriale e grande finanza sia privata che pubblica, Istituzioni tutte da quelle comunitarie a cascata sino alle Amministrazioni locali e

Magistratura arbitro imparziale di un incontro che ha il sapore di essere stato truccato.

Sul tappeto a cadere sono sempre loro: gli operai, a soffrirne un’intera cittadinanza per la quale non basta ovviamente l’istituzione di un lutto cittadino per porre rimedio alla cinica situazione.

Ma le fabbriche non si fermano ai tornelli, ovvero non ci sono recinzioni in grado di creare paratie stagne tra quanto avviene in un impianto produttivo ed il contesto urbano, sociale e di antropizzazione nella quale si opera e quindi la prevenzione non è più qualcosa che attiene solo ed esclusivamente al posto di lavoro: alla sicurezza, alla qualità della vita ed alla salute di chi lavora in quel impianto produttivo ma anche e soprattutto agli ambienti ed alla popolazione che convivono con la realtà produttiva stessa e che sempre più spesso ne patiscono le conseguenze negative anche a distanza di tempo ed anche quando intervengono le relative opere di bonifica ambientale.

Ripercorrere alcune tappe della nostra storia industriale significa ricordare Seveso, con le problematiche di inquinamento ambientale per emissione di diossina, oppure le tragiche vicende succedutesi per mancato “fire prevention” nel caso più recente della Thyssen Krupp di Torino, per accorgersi quanto indietro possiamo andare nel tempo per giungere sino alle attuali vicende che hanno coinvolto lo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto, la sua proprietà (Gruppo Riva) e la dirigenza stessa nel più clamoroso caso di disastro ambientale della storia industriale della nostra Italia.

* Laurea Magistrale in Giurisprudenza conseguita a Bari il 16/04/2013 con la concessione della lode. Dalla tesi di laurea: *Sicurezza sul lavoro, sicurezza ambientale: il caso ILVA.*

Tutto perché si realizzasse un quadro normativo esaustivo, in linea con le aspettative, giustamente sanzionatorio ma altrettanto dirompente nel creare tutti i presupposti perché la sicurezza sul posto di lavoro e la sicurezza ambientale sia la grande occasione per fare vera prevenzione, costruttiva, coinvolgente a tutti i livelli, trasversale tra controllanti e controllati, non esclusivamente repressiva e quindi in grado di rappresentare la grande occasione per creare valore aggiunto al sistema produttivo e contribuire fattivamente al miglioramento della qualità della vita delle nostre genti.¹

2. Dalla legislazione di emergenza al testo unico sulla sicurezza sul lavoro

Il d.lgs. n. 626 del 1994² fu la legge che rese più moderna la sicurezza sul lavoro in Italia, venne introdotta sia per abrogare le leggi precedenti, che per recepire tutte le normative europee per ciò che riguarda la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Le principali novità introdotte da questo decreto furono il Servizio di Prevenzione e Protezione, la figura dell'RSPP, suo Responsabile e la figura dell'RLS, il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza, che funge da tramite tra lavoratori e datore di lavoro; il datore di lavoro diventa responsabile del processo di miglioramento della sicurezza del luogo di lavoro e non più solo "debitore della sicurezza nei posti di lavoro", per questo viene obbligato dallo stesso decreto a redigere un Documento di Valutazione dei Rischi³.

Sebbene innovativo rispetto al passato ben presto i limiti del decreto apparvero evidenti: la flessione nel numero degli infortuni, a livello di pura e fredda analisi statistica, risultò essere tanto esigua da ritenere che fosse necessario cambiare rotta, quasi un'inversione totale anzi, tale da consentire l'uscita da un sistema di controlli poco efficienti perché la sola politica sanzionatoria non risultò essere sufficiente a scongiurare il manifestarsi di ulteriori episodi di morti bianche.

Ovvero la prevenzione vista come "cultura della prevenzione": è pressoché inutile impostare un apparato normativo e sanzionatorio rigoroso se l'immaginario collettivo è pervaso dalla convinzione della loro inapplicabilità.

L'impianto base di queste norme, tuttavia, ha consentito che si realizzasse un Testo Unico (Decreto Legislativo n. 81 del 2008) che oggi a ragione è considerato un nuovo punto di partenza, piuttosto che un definitivo punto d'arrivo, nella logica del contrasto agli infortuni ed alle malattie professionali sul lavoro.

In esso sono espressamente riconosciuti precisi requisiti di validità della delega di funzioni e di limiti nonché di efficacia della stessa delega; obblighi del datore di lavoro non delegabili; si ridisegna la materia della salute e sicurezza sul lavoro in Italia inquadrando le relative regole in un'ottica di sistema; si aggiornano le medesime tenendo conto sia delle esperienze maturate in sede di loro applicazione che delle più recenti evoluzioni della organizzazione del lavoro.

Tecnicismo e professionalità pervadono l'intero impianto normativo così come logico debba essere dovendo le aziende dar corso agli adempimenti imposti per realizzare un'ideale politica di prevenzione degli infortuni e della malattie sul lavoro; esigenze queste maturate anche a seguito di alcune considerazioni legate a realistiche visioni di proporzionalità delle attività industriali svolte, ovvero: non sempre i

¹ D.lgs. n. 81 del 2008, recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro".

² D.lgs. n. 626/1994 n. 626 modificato ed integrato dal d.lgs. n. 242/1996.

³ P. SOPRANI, *Sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2001.

soggetti titolari di numerosi obblighi di condotta sanzionati penalmente possano esser in grado di adempiere "personalmente" tutti i compiti correlati alla loro qualifica, quanto più dimensioni e complessità dell'impresa aumentano, tanto più è scarsamente realistico ritenere che gli adempimenti in materia di sicurezza possano essere soddisfatti da un unico soggetto, il datore di lavoro.

Il siderurgico ILVA di Taranto, nel caso affrontato, è il luogo ideale nel quale è possibile cogliere per dimensionamento e complessità delle operazioni svolte come importanti siano le responsabilità che ricadono sui componenti del Servizio di Prevenzione e Protezione, nonché sul relativo responsabile (R.S.P.P.) che ne fanno indiscussi protagonisti di una operatività dalla quale far discendere l'applicazione di un "sistema di sicurezza" basato sulla trasmissione di tutte le informazioni da parte del datore di lavoro: in merito alla natura dei rischi, all'organizzazione del lavoro, alla programmazione e all'attuazione delle misure preventive e protettive, alla descrizione degli impianti e dei processi produttivi, ai dati del registro degli infortuni e delle malattie professionali, alle prescrizioni degli organi di vigilanza, etc..

Un ruolo, questo del R.S.P.P., che sembra molto simile ad una consulenza, ovviamente tecnica, in grado di supportare datore di lavoro, dirigenti e preposti fornendo loro competenze sia tecniche che organizzative senza sostituirsi al ruolo di garanzia che il legislatore ha voluto invece esplicitamente e compiutamente attribuire ai soggetti di cui sopra.

Per le finalità degli argomenti trattati ritengo infine utile rimarcare alcune innovazioni fondamentali che pienamente si collegano al concetto di "cultura della prevenzione" ovvero: la valorizzazione degli organismi paritetici (INAIL, ISPSEL ed IPSEMA), in primo luogo, ad essi infatti viene attribuita la facoltà di effettuare

sopralluoghi sui luoghi di lavoro e quella di fornire assistenza alle aziende e quindi esplicitamente apportare un rafforzamento delle attività di prevenzione attraverso un continuo scambio d'informazioni non solo virtuali tendenti a non lasciare sola l'azienda nelle attività di implementazione delle procedure di sicurezza.

Al personale degli stessi organismi (purché non preposto ad attività di controllo e verifica) è data facoltà di svolgere consulenza alle imprese senza che vi sia, in tale ipotesi, obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p.⁴; in tal modo sarà possibile che le aziende usufruiscano delle competenze di tale personale per migliorare la propria organizzazione della sicurezza; ed ancora l'istituzione di un sistema pubblico di informazione, al quale partecipano le parti sociali per la condivisione di notizie sugli infortuni, sulle ispezioni e sulle attività in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

3. ILVA: emergenza sicurezza, emergenza ambiente

Ho espressamente inteso evidenziare alcuni capisaldi del T.U. poiché essi, unitamente alla redazione del documento di valutazione dei rischi (D.V.R.) ad opera del datore di lavoro "responsabile del processo di miglioramento della sicurezza del luogo di lavoro", rappresentano a mio avviso i cardini tanto più violati quanto maggiore e complessa è l'attività produttiva industriale alla quale fanno riferimento.

Lo stabilimento ILVA di Taranto ne è l'esempio conclamato: non ci sono strumenti di protezione individuale, strumenti di protezione collettivi (percorsi pedonali dedicati, segnalazioni acustiche e visive, informazioni condivise e formazione continua del personale, sistemi di "fire

⁴ M. TIRABOSCHI, *Prevenzione innanzitutto sicurezza, la chiave della prevenzione*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo 2008.

prevention” per esempio) che siano stati in grado di fermare la piena inarrestabile degli incidenti, anche luttuosi, che hanno costellato la storia recente del complesso industriale.

Anche dopo il fisiologico lasso di tempo oramai trascorso di un quinquennio dall’applicazione del T.U., abbiamo continuato ad assistere anche ad incidenti mortali occorsi sia al personale aziendale che alle maestranze dipendenti da società dell’indotto ed operanti all’interno del recinto industriale stesso.

E’ emblematico quanto succede nel corso del 2012: si verifica un evento luttuoso a danno di un operaio del reparto MOF (movimentazione ferroviaria); secondo il POS (protocollo operativo della sicurezza), non dovevano trovarsi operatori in quella posizione, il sistema di telecomandi del quale lo stesso operaio era dotato gli consentiva di effettuare le manovre alle quali era preposto in tutta sicurezza, stando ad una distanza di almeno tre metri dal luogo dove si è verificato l’incidente; l’introduzione di questo sistema di automazione nelle procedure di aggancio dei convogli aveva consentito all’azienda di dimezzare la presenza umana in quella fattispecie lavorativa con l’evidente scopo di ridurre il rischio legato a fattori intrinseci alla tipologia di lavoro; in quello specifico reparto non si contavano incidenti mortali nei precedenti 17 anni.

Il coinvolgimento degli operai nel sistema informativo e l’obbligo di formazione continua previsti da T.U. mettono gli stessi davanti ad una responsabilità diretta: non possono non sapere, conoscono le procedure operative dei rischi connessi al reparto nel quale operano; eppure in questo come in molti altri casi l’uso di un rilevatore in radiofrequenza installato per esempio sul casco della dotazione dei sistemi di protezione individuale avrebbe potuto segnalare l’anomala presenza umana in un’area “off limits”, ma rilevare la presenza

di persone nei luoghi, in via generale, è consentito oppure è una palese violazione della privacy?

Il riequilibrio dei rapporti tra datore di lavoro e prestatore d’opera è lontano dal realizzarsi nell’ambito di un globale coinvolgimento delle parti nell’attuazione delle procedure di sicurezza interne ad una fabbrica; certo non ha più il sapore della dazione post incidente riconosciuta al lavoratore “merce di scambio” utilizzata dalla “proprietà” in sostituzione di investimenti nei sistemi di sicurezza atti a che quegli incidenti non si verificassero, cosa che succedeva normalmente agli inizi dell’era industriale non solo italiana.

Eppure oggi le tensioni e gli scontri diretti su questi temi si sono parecchio affievoliti, forse opera strisciante di un convincimento che il posto di lavoro “sicuro” vale più di un inasprimento dei rapporti, anche attraverso il coinvolgimento dei sindacati, nell’applicazione dei sistemi di sicurezza e dei loro costi derivati?

Ma cosa succede quando il discorso sicurezza si sposta dal posto di lavoro all’ambiente?

Una città nella città, una moltitudine di esseri umani direttamente e non impegnati (anche attraverso le aziende dell’indotto) nel più grande centro siderurgico d’Europa; una miriade di problematiche in tema di sicurezza e salute dei lavoratori sul posto di lavoro ma soprattutto “la spada di Damocle” di una compromissione dell’ambiente esterno alla “fabbrica” oramai contigua all’urbanizzazione incalzante di una Taranto stritolata nella morsa dei “veleni”.

Unico vero baluardo una normativa che dal 2001 cerca invano di arginare un cataclisma che appare sempre più riflettere i connotati di un’irreversibilità che mettono un’intera Società davanti al dilemma del binomio posto di lavoro – salute pubblica⁵.

⁵ Vedi d.lgs. n. 231/2001.

Nasce all'inizio degli anni '60 come quarto centro siderurgico, nell'ambito della strategia di crescita delle Partecipazioni Statali, nel 1995 si assiste al passaggio di consegna del siderurgico tra Iri e il Gruppo RIVA: il costo dell'operazione sarà di 1.460 milioni di lire.

Subito dopo l'avviamento del primo altoforno, parliamo del 1964, iniziarono a sorgere i primi problemi di carattere ambientale; la società civile incomincia già a spaccarsi: denunce ambientaliste e raccolta di dati scientifici sui processi di crisi ambientale non trovano gli Enti civici pronti a scendere in campo con azioni concrete; l'intera area di Taranto veniva dichiarata, dal Ministero dell'Ambiente: "**area ad elevato rischio ambientale**"; siamo agli albori degli anni 90 e l'area interessata, oltre al comune di Taranto, comprende altri 4 comuni della provincia ionica (Crispiano, Massafra, Montemesola, Statte) per un totale di 564 km quadrati e 263.614 abitanti.

A seguito della privatizzazione la Regione Puglia veniva investita di competenze speciali in materia ambientale e nel 1997 siglava con ILVA il Primo Atto d'intesa che non prevedeva né limiti di tempo più stringenti in fatto di risanamento né il ricorso a sanzioni in caso di inadempienze!

Le spaccature coinvolgono ovviamente anche i sindacati: Cisl e Cgil si schierano a favore della grande industria tralasciando senza giri di parole il problema ambientale in città e facendo ricorso contro il referendum promosso per la chiusura e riconversione del siderurgico; scoppiava così la "**vertenza ambiente**" con le confederazioni sindacali contrarie alla vertenza, questo accadeva in concomitanza con i primi avvisi di garanzia al Gruppo RIVA.

La cronaca degli eventi subisce un inasprimento dei toni che sino ai giorni correnti vede gli attori coinvolti: azienda, istituzioni (magistratura in testa), società civile, associazioni e sindacati combattere

battaglie spesso gli uni contro gli altri come se salute pubblica e posto di lavoro siano termini incompatibili tra di loro mentre sono facce della stessa medaglia.

L'azienda continua nella programmazione di un piano d'investimenti dei sistemi di aspirazione e riduzione dell'emissione di gas negli impianti di produzione, dei sistemi di abbattimento delle polveri sottili nei parchi minerari esterni, nel trattamento di acque reflue e fanghi⁶; tutte queste misure a ben vedere non sono rivolte unicamente alla salvaguardia della salute dei lavoratori sul posto di lavoro, esse indicano inequivocabilmente che gli elementi inquinanti prodotti da questo sistema industriale "aperto" sono all'origine di un massiccio inquinamento ambientale che coinvolge le aree circostanti, ovvero la città di Taranto, i suoi abitanti e la loro salute (proprio in questi giorni si apprende con sconcerto che una coppia su quattro è sterile nel bacino tarantino di riferimento), le terre deputate alla produzione agricola, gli allevamenti di animali destinati al consumo umano.

Dal 2011 ad oggi, come noto, il Ministero dell'Ambiente provvede ad emettere una serie di decreti aventi per oggetto l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)⁷ rilasciate allo stabilimento ILVA di Taranto; ognuna recante aggiornamenti opportuni e necessari e comunque finalizzati all'esecuzione di tutte le procedure da mettere in campo per ottenere la riduzione ed eliminazione delle emissioni nocive (polveri sottili, diossina, furani, benzo(a)pirene)⁸, contenere gli

⁶ Società ILVA Taranto, sito web istituzionale - Principali investimenti ambientali nel biennio 2009-2010.

⁷ D.l. n. 207/2012 volto a disciplinare - in via generale e con specifico riguardo allo stabilimento ILVA di Taranto - l'operatività degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale; convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231.

⁸ Vedi l.r. Puglia n. 21/2012.

inquinamenti delle falde, modificare i processi produttivi sino all'eliminazione e sostituzione di quelle ritenute più pericolose per la salute pubblica, determinare e definire compiti e responsabilità delle figure preposte (commissario e sub commissari).

Inutile dire che il braccio di ferro tra Ministero e Procura tarantina, pur con gli atti dovuti da quest'ultima messi in campo⁹ ¹⁰, non ha certo giovato al rasserenamento degli animi; l'inasprimento generale delle tensioni nella società civile locale e non ne danno, a mio avviso, ampia dimostrazione.

4. Conclusioni

“Mettere in atto le migliori tecniche disponibili per ottemperare ai doveri di resa in sicurezza degli impianti produttivi”: è concetto cardine proprio di quella cultura della sicurezza che il legislatore ha inteso instillare in ognuno di noi che a vario titolo rappresentiamo gli attori di un dramma che non dovrebbe consumarsi, nessuno può ritenersene fuori!

E' il principale tratto di congiunzione tra ambiente di lavoro ed ambiente esterno con l'aggravante che oggi, che ci apprestiamo a vivere in un contesto da una parte di globalizzazione dell'economia e dei sistemi produttivi e dall'altra di galoppante fase di post - industrializzazione e di smantellamento di interi apparati produttivi nel nostro Paese, i procurati danni ambientali del passato, oltre quelli oggi in corso, diventano una pesante eredità che le prossime generazioni di italiani dovranno gestire in povertà di

mezzi e risorse e con la consapevolezza che purtroppo con l'insalubrità degli ambienti si è dovuto abdicare anche alla salute personale e rinunciare a tutta una serie di prerogative che avrebbero dovuto rendere migliore la qualità della vita rispetto alle generazioni che ci hanno precedute.

L'ILVA rappresenta la sintesi più completa di un certo “modo” di fare impresa e non solo da parte dei privati, visto che gli stabilimenti sono stati acquistati dall'imprenditore pubblico che lo deteneva in proprietà e gestione.

Utilizzo degli impianti o blocco delle attività produttive?

Mantenimento dei livelli occupazionali all'interno dell'impresa e nefaste prospettive economiche di un settore produttivo in un periodo di crisi economica quale quello attuale!

In sostanza, gli interessi coinvolti nella vicenda in esame sono molteplici, tutti di rilevanza costituzionale, ma non tutti bilanciabili fra di loro, sì da determinare la frustrazione di un interesse rispetto ad un altro.

Fondamentale oggetto di tutela è la salvaguardia del diritto alla salute, contemplato dall'articolo 32 della Costituzione; la salvaguardia della salute umana è definita come fondamentale diritto dell'individuo: non solo l'articolo 1 della Carta Costituzionale afferma il principio per cui l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro, ma ben cinque articoli della Costituzione sono dedicati alla tutela del lavoro (compresa l'organizzazione sindacale e il diritto di sciopero).

Senza considerare poi che la tutela del lavoro rappresenta la condizione indispensabile per tutelare la dignità umana; nessuna dignità può esistere laddove manchino i mezzi di sussistenza e la garanzia delle condizioni minimali di vita che possano consentire all'uomo di esprimersi come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, prima fra tutti la famiglia, nessuna dignità

⁹ Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato con due ricorsi: il primo verso il Governo relativamente al decreto cosiddetto “salva - ILVA” ed il secondo contro il Parlamento per la relativa conversione in legge.

¹⁰ Corte Costituzionale, ordinanze nn. 19 e 20 del 2013, sul “*rigetto dei ricorsi presentati dal Gip Patrizia Todisco sulle questioni di legittimità sul conflitto di potere*”.

vi può essere nel caso in cui il lavoro non venga effettuato in condizioni di sicurezza per la salute del lavoratore medesimo.

La tutela della salute ha un posto preminente e deve essere salvaguardata anche, e soprattutto, nell'ambiente lavorativo che rappresenta certamente un luogo in cui le forze in campo sono sbilanciate: da un lato, vi è il datore di lavoro che si trova in una posizione, per così dire, di «forza»; dall'altro, il lavoratore che sarebbe tendenzialmente disposto ad accettare condizioni lavorative insalubri e pericolose per la salute, pur di lavorare.

Ed infine quello relativo all'iniziativa economica privata (contemplato dall'articolo 41 della Costituzione), iniziativa che è definita «libera», ma che non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana.

Nello specifico del caso ILVA di Taranto pare incredibile che nel corso degli anni non sia stata messa in atto una strategia di controlli, di prescrizioni, di verifiche che potesse garantire il perseguimento degli obiettivi produttivi dell'impresa senza alcun pregiudizio per la salute umana.

“Cosa sia stato fatto dagli organi di controllo e dagli enti territoriali nel corso di decenni non è dato sapere tanto che il Governo ha emanato provvedimenti normativi utilizzando la decretazione d'urgenza, al fine di realizzare taluni obiettivi immediati non rinviabili”¹¹.

¹¹ G. PECORELLA - V. DE LUCA, *Relazione Territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione Puglia*, pubblicato su pagina web: www.camera.it del 17/10/2012.