

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

Spagna

- *relazioni di lavoro e libertà religiosa (1.1. – 1.2.)*

Stati Uniti

- *salute e sicurezza dei lavoratori e tutela dell'ambiente (2.1.)*


*Nota per la lettura dell'Osservatorio
internazionale e comparato*

I documenti indicati con il simbolo  sono pubblicati in www.adapt.it.

Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale essi appartengono.

1. Spagna

1.1. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Avance del Padrón municipal a 1 de enero de 2010*, Notas de Prensa, 29 aprile 2010 (in  *Boll. Adapt*, 2010, n. 17).

1.2. Real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley del Estatuto de los Trabajadores (in  indice A-Z, voce *Spagna – Lavoro subordinato*).

(1.1. – 1.2.) Relazioni di lavoro e libertà religiosa in Spagna: una materia controversa (*)

Sommario: **1.** Fenomeno religioso e scienze sociali. – **2.** Mutazione della realtà religiosa spagnola. – **3.** La libertà religiosa come concetto complesso. – **4.** Diritto alla libertà religiosa e relazioni di lavoro. – **5.** Vigenza della libertà religiosa nella relazione tra privati e insufficienza normativa. – **6.** Sfide del diritto del lavoro spagnolo.

1. Le scienze sociali hanno studiato in una infinità di occasioni, dalla sua origine e da prospettive molto diverse, l'influenza del fenomeno religioso nelle società. Questo perché la religione, in particolare quella cristiana, ha svolto un ruolo importante nella configurazione delle società dell'Europa occidentale. In altre parole, appare impossibile comprendere la realtà della società in cui viviamo senza conoscere l'influenza che le varie religioni hanno esercitato negli ultimi due millenni.

Il presente articolo è stato scritto pochi anni dopo il centenario di un importante studio classico che, non solo dal punto di vista della sociologia delle religioni ma anche come studio rivoluzionario più ambizioso, andò al di là della specifica disciplina e trattò l'influenza della religione sulla società e sull'economia. A dire il vero, tentò di spiegare scientificamente la nascita del capitalismo moderno, con tutto ciò che esso comportava. Naturalmente il riferimento è all'etica protestante e allo "spirito" del capitalismo di Max Weber. Questo lavoro fu pubblicato con il titolo *Die Ethik und der Geist des Kapitalismus protestantische*, nei volumi 19 e 20 della rivista *Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik*, rispettivamente nel 1904 e 1905.

2. La realtà sociologica spagnola è stata storicamente modellata da varie confessioni religiose: cattolici, musulmani, ebrei e, più tardi, evangelisti. La Spagna non è mai stata – né lo è oggi – un territorio uniconfessionale, anche se per vari fattori la Chiesa cattolica, come nel caso dell'Italia e dell'Irlanda, è

* Traduzione dallo spagnolo a cura di Annalisa Difronzo.

penetrata in profondità in molti settori. Un'indagine condotta nel gennaio 2002 dimostra che la stragrande maggioranza della popolazione spagnola si definisce cattolica (79,7%), l'1,4% credente in un'altra religione, l'11,5% non credente e il 7,3% non risponde (A. PÉREZ-AGOTE, J.A. SANTIAGO GARCÍA, *La situación de la religión en España a principios del siglo XXI*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2005, 29).

Questo articolo, tuttavia, non avrebbe alcun significato se si considerasse una realtà sociologica con un'unica confessione religiosa, solitamente coincidente (anche se non sempre) con l'esistenza in un determinato territorio di una sola etnia. Al contrario, la penisola iberica, come porta di transito tra Europa e Africa, tra America e Mediterraneo, è stata fin dal passato popolata da una pluralità di gente di origini molto diverse. Così, se si guarda alla rapida mutazione che ha subito la società spagnola in pochi anni, relativamente alla composizione demografica, pare logico che le scienze sociali – e il diritto non è un'eccezione – si sono interessate sempre di più al fenomeno religioso ed al suo impatto con il Paese, come già è avvenuto in diversi momenti storici in Stati con società molto composite come la Germania, la Francia, il Regno Unito o gli Stati Uniti. Così, alla tradizionale pluralità religiosa della Spagna si deve aggiungere ora la diversità accentuata dai più recenti movimenti migratori. Secondo i dati dell'Istituto Nacional de Estadística (INE) ottenuti dal registro comunale degli abitanti aggiornato al 1° gennaio 2010, di 46.951.532 persone, 41.242.592 sono di nazionalità spagnola e 5.708.940 sono di origine straniera (di questi, 2.346.515 provenienti da Paesi dell'UE-27), in pratica il 12,2% del totale (cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Avance del Padrón municipal a 1 de enero de 2010*, Notas de Prensa, 29 aprile 2010, in epigrafe). Questo significa che coesistono nel territorio una serie di minoranze religiose.

3. Parlare di libertà religiosa nel rapporto di lavoro all'interno dello Stato spagnolo contemporaneo è come parlare del ruolo che effettivamente svolge la religione nel mondo globalizzato, in cui i soggetti privati interagiscono tra loro in risposta non solo alle variabili economiche di grande complessità, come si potrebbe comunemente pensare, ma anche d'accordo con il pensiero di questi stessi soggetti, in un sistema di valori variegati. In definitiva, si sta cercando di studiare la dinamica del fenomeno religioso, che fa più o meno parte della coscienza del singolo (*homo religiosus*), nell'ambito della determinata e profondamente estesa realtà sociale del secolo in cui viviamo, qual è quella della relazione di lavoro subordinato.

Al di là della spiegazione giusnaturalista relativa alla sua nascita, la libertà religiosa è un concetto complesso, frutto di un processo storico sviluppatosi nel corso dei secoli, dall'antichità – dove fonda le sue radici – fino all'era contemporanea, attraverso le molteplici e cruente battaglie sociali in cui si sono impegnati quei gruppi sociali portatori di valori diversi da quelli della maggioranza. L'origine moderna del concetto di libertà religiosa si può collocare alla fine delle c.d. "guerre di religione" che hanno distrutto l'Europa, lascian-

do un segno ancora facilmente percepibile nella società europea attraverso manifestazioni molto diverse. Dai dissidenti (anabattisti, trinitari, ariani, ecc.), respinti da tutte le ortodossie, sono nate le posizioni degli intellettuali a favore della libertà di coscienza e della tolleranza religiosa, voci che sono state amplificate dalle nuove tecnologie e da mezzi di comunicazione, come la stampa. Nonostante ciò, gli antecedenti della libertà di religione si possono collocare nel mondo antico come antefatti che hanno reso possibile la creazione e il successivo sviluppo del concetto di Illuminismo, la cui configurazione ha generato quella libertà religiosa che oggi si può riscontrare nella grande maggioranza degli Stati che compongono l'Europa occidentale.

Secondo l'attuale stato di conoscenza del mondo antico, pare sia stato Tertulliano (giurista di origine cartaginese), il primo autore dell'antichità ad aver sostenuto il valore di un insieme di proposte ideologiche qualificabili come un remoto antecedente di "libertà religiosa". Egli scrisse nell'anno 212 a.C. le seguenti righe a Scapula, proconsole d'Africa e persecutore dei cristiani, in un testo del genere apologetico: «È un diritto umano e un privilegio naturale di ognuno adorare le divinità come desidera: la religione di un individuo non danneggia né favorisce un altro individuo. Non è un atto religioso imporre la religione, ciò che deve spingere l'uomo verso la religione è il libero arbitrio non la forza, come non si può pretendere che i sacrifici si facciano di buon grado. Non farai nessun piacere al tuo Dio costringendoci a sacrificare. Essi non desiderano sacrifici da coloro i quali sono obbligati, a meno che si contende avidamente qualcosa che non è proprio di Dio» (testo riportato in M. MARCOS, *La idea de libertad religiosa en el Imperio romano*, in *Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones*, 2007, n. 18, 61).

A riguardo, [cfr. originale, pag. 5] è ovvio che la tolleranza religiosa nei suoi vari aspetti e forme, così come l'attuale concetto di libertà religiosa, trova la sua ragion d'essere nella dinamica, nel quotidiano, delle diverse popolazioni. L'eterogeneità delle stesse può essere sottolineata, a seconda dell'epoca e del luogo, da elementi come lo stato o la classe sociale, l'etnia o la religione (o tutti insieme), per citare alcune caratteristiche chiave, che – nonostante presenti in diversi momenti storici e differenti luoghi – non hanno mai raggiunto le note di complessità e ricchezza che coesistono oggi nella società multiculturale europea. La società spagnola, in conformità con quanto avvenuto poco a poco in Europa e nel mondo con la transizione democratica, non è una eccezione.

4. Quello attuale si caratterizza per essere un periodo storico in cui le aziende interagiscono in un mercato globalizzato, pertanto i lavoratori che ne fanno parte hanno origini e tradizioni molto diverse. Così, non solo le popolazioni di un Paese, regione o città sono diverse, ma questa pluralità sociale, etnica e religiosa si rispecchia nel mondo del lavoro. La pratica della religione, le credenze e, infine, l'atto di fede, che concorrono in uno spazio così endogamico e impermeabile, come quello lavorativo (in relazione all'autorità di Governo, ai media, ecc.), sono di natura molto distinta e, di conseguenza, è richiesta la

soddisfazione di molte necessità per evitare la violazione dei diritti fondamentali. Inoltre, dal punto di vista imprenditoriale, è necessario garantire il normale sviluppo dell'impresa. Non si deve perdere di vista che la tutela e la garanzia del diritto alla libertà religiosa sono state gradualmente trasferite dall'ambito del potere politico a quello del potere privato.

Il fenomeno religioso non si limita ad un ambito interno o privato del credente, limitazione che renderebbe sterile qualsiasi articolo o studio come il presente; tale fenomeno si esteriorizza e rende la religione un fenomeno sociale, portando le autorità – o, in termini moderni, lo Stato-Nazione – a tentare di regolarlo secondo l'ideologia dominante in quel momento storico. Questo ha dato luogo, da un punto di vista storico, a vari modelli di regolamentazione del fenomeno religioso (P. LOMBARDÍA, J. FORNÉS DE LA ROSA, *El derecho eclesiástico*, in AA.VV., *Derecho eclesiástico del Estado español*, EUNSA, Pamplona, 2004, 19). Tuttavia, la relazione dialettica tra Stato (confessionale/non confessionale) e lavoratore (credente/non credente) ha lasciato spazio anche alla relazione problematica tra datore di lavoro (ideologico/non ideologico) e lavoratore (credente/non credente). Per questo motivo gli Autori hanno prestato particolare attenzione a ciò che la dottrina spagnola definisce "impresa ideológica" o "de tendencia" e la dottrina tedesca chiama "Tendenzbetrieb" (cfr. F.R. BLAT GIMENO, *Relaciones laborales en empresas ideológicas*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986).

Che forza ha un diritto fondamentale come la libertà religiosa (più ristretta della coscienza) nelle relazioni tra i privati, in particolare all'interno del rapporto tra lavoratore e datore di lavoro? La dottrina giuslavorista spagnola non ha dato una risposta soddisfacente a tale domanda. La cosa peggiore è che pochi Autori hanno sollevato tale interrogativo. Si tenga a mente che il principio di libertà religiosa «suppone il riconoscimento di un ambito di privilegi che permettano di seguire la propria fede e le espressioni individuali e collettive che essa comporta». Ovvero: «la libertà religiosa genera un dovere di astensione o non interferenza tanto per i poteri pubblici che per tutti i soggetti privati» (L. PRIETO SANCHÍS, *Principios constitucionales del derecho eclesiástico español*, in AA.VV., *Manual de Derecho eclesiástico*, Trotta, Madrid, 2004, 26). Quest'ultima idea deve essere mantenuta, e tale dovere di astensione e non interferenza deve affermarsi nel rapporto giuridico che lega il datore di lavoro al lavoratore subordinato nell'ambito del contratto di lavoro. Tale dovere o, meglio, il diritto del lavoratore al rispetto della libertà religiosa nell'ambito del contratto di lavoro, non è stato sufficientemente studiato, né pare aver trovato una risposta soddisfacente negli antecedenti che possono essere ravvisati nelle raccolte della giurisprudenza, sia ordinaria sia costituzionale (A. MARTIN VALVERDE, *Libertad religiosa, contrato de trabajo y docencia de religión*, in *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2008, n. 138, 275-311), a cura dei tribunali spagnoli.

Nella maggior parte delle occasioni la giurisprudenza ordinaria non identifica le controversie come una vera violazione dei diritti fondamentali, piuttosto

come una questione di diritto comune. Dal-Ré Valdés espande la critica alla giurisprudenza europea, evidenziando «la rinuncia dei tribunali di ricercare una soluzione razionale tra l'esercizio di questo diritto fondamentale, la libertà religiosa, e l'organizzazione del lavoro. Una cosa è sostenere che il datore di lavoro non riconosce quelle misure indirizzate a garantire l'effettività della religione e altra cosa ben distinta è ridurre il contenuto della libertà religiosa ad un divieto di interferenza (F. VALDÉS DAL-RÉ, *La libertad religiosa y su problemática acomodación con al organización del trabajo*, in *Relaciones Laborales*, 2004, n. 24, in www.laleylaboral.com).

5. Il familiare processo di laicizzazione, iniziato con la modernità, non ha portato alla scomparsa di un fenomeno così mutevole e adattabile com'è il fenomeno religioso, sorprendendo non pochi autori (Max Weber spiegò molto tempo fa e sapientemente la capacità di cambiamento della religione durante la nascita del capitalismo). Questa sorpresa può essere imputata o alla ignoranza oppure alla ingenuità intellettuale di alcuni. Al contrario, il fenomeno religioso, molto spesso considerato anacronistico, è stato potenziato dalle continue migrazioni dei lavoratori che hanno caratterizzato l'ultima decade della storia europea, e nel caso della Spagna, anche i tempi recenti. Se le società europee non sono mai state religiosamente omogenee, ora lo sono certamente meno. Regola che deve applicarsi anche al mondo del lavoro.

La turbolenta storia dell'Europa, la cui posizione geografica ha favorito nei secoli il proliferarsi di devastanti guerre di religione, ha dimostrato che non si può parlare di una vera democrazia quando non è rispettata la libertà di religione. In realtà non si può parlare di vera convivenza tra i cittadini che abitano un territorio quando non vengono rispettate dallo Stato, né tantomeno dai soggetti privati, le loro convinzioni, in particolare le loro convinzioni religiose. Una sfumatura, quella della efficacia e vigenza dei diritti fondamentali tra i privati, che assume una particolare rilevanza nell'epoca contemporanea: non esisterà una vera e completa libertà se la libertà di credenza e la libertà religiosa non saranno rispettate nelle scuole, nei mezzi di comunicazione, e in definitiva se queste libertà continueranno ad essere calpestate dal mondo imprenditoriale. Questo rispetto, naturalmente, non è solo attribuibile alla esistenza del sentimento religioso, ma anche alla mancanza di questo sentimento, come nel caso dell'ateismo, estremo che molte volte è egoisticamente dimenticato.

Una democrazia avanzata, come il sistema politico che vige nella gran parte degli Stati europei con diversi livelli di maturità (ricordiamo che la Spagna abbandonò l'idea della religione cattolica come religione ufficiale a partire dalla morte di Franco, nel 1975, con la transizione democratica), non può limitarsi semplicemente a rispettare, a tollerare l'esistenza di diverse religioni ma deve rimuovere tutti gli ostacoli alla loro pratica. Probabilmente, questa sfumatura è molto più chiara dove, da un punto di vista sociologico, non c'è una parte cospicua della popolazione che segue una determinata dottrina religiosa. Pertanto, è nei territori in cui esistono minoranze religiose che

l'elemento della libertà religiosa è essenziale, se si vuole mantenere non solo una mera coesistenza pacifica, ma anche una vera convivenza, che sia fonte di arricchimento per tutti, per coloro che professano la credenza maggioritaria, per le minoranze religiose e per coloro che non professano alcuna religione. A maggior ragione, in quei Paesi come la Spagna, in cui le minoranze religiose diventano una maggioranza in alcune città o quartieri, la libertà religiosa deve garantire la libertà e l'uguaglianza delle persone, dei lavoratori e delle lavoratrici il cui credo in quel territorio non è storicamente radicato.

È ovvio che le norme giuridiche, come quelle riguardanti il lavoro, sono state progettate secondo le necessità, la visione del mondo e le tradizioni della religione dominante; nello Stato spagnolo la religione cattolica è tale e per questo difficilmente siffatte norme potranno garantire una ottima convivenza nel momento in cui applicate a lavoratori di religioni differenti. Pertanto, il cittadino può chiedersi com'è possibile che il legislatore spagnolo si limiti semplicemente a voler promulgare una nuova *Ley Orgánica de libertad religiosa* (la legge costituzionale vigente è quella del 5 luglio 1980, n. 7) quando le leggi sul lavoro, in particolare lo Statuto dei lavoratori, e quelle sulla sicurezza sociale, dal momento in cui sono state promulgate, non danno prova di un cambiamento profondo della realtà che hanno inteso disciplinare. Due sono le questioni controverse nel diritto della sicurezza sociale in Spagna: il diritto alla pensione di reversibilità nel caso di poligamia o nel caso di matrimonio con rito gitano.

Lo Statuto dei lavoratori, la norma suprema del diritto del lavoro spagnolo (*Real Decreto Legislativo* del 24 marzo 1995, n. 1, che ha approvato il testo della legge dello Statuto dei lavoratori, in epigrafe), dedica solo due articoli alla relazione tra prestazione di lavoro e credenza religiosa del lavoratore; non dedica nessun articolo alle imprese ideologiche o di tendenza. Concretamente si tratta di una traduzione legale del divieto costituzionale di non discriminazione per ragioni di religione. Secondo l'art. 14 della Costituzione spagnola «gli spagnoli sono uguali dinnanzi alla legge, senza alcuna distinzione di razza, nascita, sesso, religione, opinione o qualsiasi altra condizione o circostanza personale o sociale». L'art. 4, comma 2, lett. c, dello Statuto dei lavoratori stabilisce che nelle relazioni di lavoro i lavoratori hanno diritto «a non essere discriminati all'interno dello Stato spagnolo, direttamente o indirettamente sul posto di lavoro, per motivi di sesso, status sociale, età nei limiti della stessa legge, razza o origini etniche, condizioni sociali, religione o credo, convinzioni politiche, orientamento sessuale, appartenenza o meno ad un sindacato, così come per ragioni di lingua». D'altra parte, l'art. 17, comma 1, precisa che «saranno considerati nulli e senza effetto i precetti regolatori, le clausole dei contratti collettivi, i patti individuali e le decisioni unilaterali del datore di lavoro che daranno luogo sul posto di lavoro, in materia di retribuzione, orario di lavoro e condizioni di lavoro, a situazioni di discriminazione diretta o indiretta per ragioni di età o disabilità oppure per ragioni di sesso, razza o origine etnica, status civile, condizioni sociali, religione o credo, idee politiche, orienta-

mento o condizioni sessuali, appartenenza o meno ai sindacati, vincoli di parentela con persone legate all'impresa e lingua all'interno dello Stato spagnolo».

6. La globalizzazione, la multiculturalità, la mancanza strutturale di capacità, la delocalizzazione, che comprende il lavoro della c.d. "generazione Y", la profonda crisi economica sono tutte sfide che le imprese europee devono affrontare da un punto di vista organizzativo, economico, ma anche dal punto di vista delle risorse umane e dell'approccio giuridico. La sfida è così grande che l'impatto della pluralità culturale e religiosa interessa svariati ambiti, dal più generale che riguarda le politiche di prevenzione dei rischi (quale professionista non ha incontrato difficoltà nell'applicazione della normativa sulla salute e sicurezza quando molto spesso non conosceva la lingua del Paese in cui lavorava?), fino ad ambiti più specifici, anch'essi importanti, quali i menù delle mense o le uniformi, che devono essere adattati alle necessità religiose (per esempio, vi sono regole religiose che impediscono al lavoratore credente di mangiare prodotti derivanti da carne di maiale o di indossare alcuni abiti).

La Spagna, come detto, è formata da una popolazione sempre più eterogenea, varia, in cui il peso secolare del cattolicesimo ha lasciato crescente spazio ad altre religioni, al momento (non si sa cosa riserva il futuro) considerate minoritarie. O, semplicemente, si è aperta la strada alla totale mancanza di religione o all'ateismo. Per questo lo studio dell'impatto della religione nelle relazioni di lavoro è più che necessario, è realmente inevitabile per poter creare appropriati strumenti giuridici per regolamentare questa singolare situazione che permetterà di approfondire l'integrazione, la convivenza e rafforzare la vigenza dei diritti fondamentali (c.d. diritti non specificati) all'interno del mondo del lavoro. Si deve sottolineare che uno strumento del diritto del lavoro, idoneo per la sua capacità di adattamento e peculiarità, come il contratto collettivo (aziendale, di settore o di livello superiore), è stato utilizzato raramente per garantire il rispetto delle credenze religiose dei lavoratori (cfr. A.A.VV., *Inmigración, religión y Trabajo en Andalucía*, Consejo Económico y Social de Andalucía, 2007, 66 ss. Gli Autori rilevano che la maggioranza dei contratti, al massimo, riproducono ciò che è già contenuto nello Statuto dei lavoratori riguardo al divieto di discriminazione per motivi religiosi).

Nonostante la crescente importanza del tema, sorprende in Spagna la mancanza di studi sulla materia, che tengano conto delle esperienze, sia positive che negative, delle altre società che hanno dovuto affrontare tale problema in passato, come gli Stati Uniti o i Paesi europei con una forte tradizione migratoria quali Francia, Regno Unito e Germania. In definitiva, esiste una questione controversa nel giuslavorismo spagnolo che impedisce di affrontare preventivamente e con metodo una problematica che presto o tardi farà irruzione nel diritto del lavoro. Se non si assolverà a tale compito tempestivamente, si dovranno affrontare ovunque conflitti per la rivendicazione di riposi e festività (dall'antichità, le festività hanno posseduto buona parte del sentimento religioso, ciò che ha direttamente influenzato il mondo del lavoro), per le unifor-

mi indossate (per esempio, a coloro che portano il turbante è proibito indossare qualsiasi tipo di berretto o casco), per l'obiezione di coscienza o per le peculiarità delle relazioni di lavoro dei dipendenti impiegati in aziende ideologicamente orientate o di tendenza.

Albert Toledo Oms

Avvocato e Dottorando – Università di Barcellona

2. Stati Uniti

2.1. Department of Justice – Western District of New York, 22 settembre 2011 (in  *Boll. Adapt*, 2011, n. 33).

Appalto - Demolizione edifici - Amianto - Sicurezza - Responsabilità datoriali - Punibilità ente.

Il Department of Justice (Distretto ovest di New York) ha annunciato che ha condannato un appaltatore, per aver violato il Clean Air Act e aver mentito agli ispettori OSHA, a 72 mesi di carcere e al pagamento di una somma pari a 300 mila dollari. In particolare l'appaltatore durante la demolizione parziale di un edificio adibito a ex ospedale ha fatto rimuovere impropriamente amianto.

Amianto e sicurezza: presupposti e criteri di punibilità del datore di lavoro e della impresa in chiave comparata

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** La decisione del Department of Justice: l'approccio statunitense. – **3.** Profili comparati e disciplina italiana. – **4.** Il fondo vittime per l'amianto.

1. La sentenza in commento, del Distretto ovest di New York del Department of Justice, nonostante sia di consistenza snella, assume particolare rilievo intrinseco, per la severità della pena comminata al datore di lavoro e alla sua azienda, oltre che per la natura delle disposizioni la cui violazione ha portato alla condanna. Inoltre, sotto il profilo comparato, essa consente di svolgere alcune interessanti riflessioni sulle modalità con cui il sistema statunitense, rispetto al quadro giuridico italiano delineato dal d.lgs. n. 81/2008, disciplina le responsabilità datoriali in tema di esposizione dei lavoratori all'amianto (Capo III, Titolo IX, d.lgs. n. 81/2008), sull'atteggiarsi delle norme di sicurezza in caso di affidamento di lavori in appalto (art. 26, d.lgs. n. 81/2008), sulla responsabilità penale-amministrativa della impresa a seguito della inosservanza di norme poste a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro (art. 30, d.lgs. n. 81/2008) e infine sui riflessi sanzionatori degli illeciti omissivi in materia. Invero le statistiche italiane ad oggi rivelano anco-

ra una crescente e significativa esposizione dei lavoratori a malattie professionali asbesto-correlate, non già solo da un punto di vista numerico, ma anche sotto il profilo della gravità e della complessità della eziopatogenesi, prevalentemente orientata verso i tumori ad alta frazione eziologica (INAIL, *Rapporto Annuale 2010*, luglio 2011).

2. Più in particolare, con la predetta pronuncia i giudici statunitensi hanno condannato l'imputato a 72 mesi di reclusione e al pagamento di una somma a titolo di risarcimento del danno pari a 300 mila dollari, e la sua azienda ad una multa di 44 mila dollari per avere fatto rimuovere impropriamente amianto durante la demolizione di un edificio adibito ad ex ospedale, omettendo di fornire ai lavoratori idonei dispositivi di protezione individuale (DPI), integrando così una violazione della normativa nazionale in tema di qualità dell'aria e concentrazione degli agenti chimici (Clean Air Act). Ai predetti addebiti si aggiunge l'illecito consistente nell'aver rilasciato dichiarazioni mendaci agli ispettori degli organismi pubblici preposti alla tutela dei diritti coinvolti nel caso di specie: la salute e la sicurezza dei lavoratori e la tutela dell'ambiente.

Per meglio comprendere il ragionamento sotteso a tale severa decisione è necessaria una breve premessa ordinamentale. Invero, la disciplina giuridica statunitense prevede, in sede di accertamento della responsabilità di una persona fisica o giuridica, che la giuria abbia il potere di condannarla ad una pena risarcitoria più alta di quella corrispondente all'effettivo danno subito dalla parte lesa.

La previsione di un *punitive damage* ha una duplice *ratio*: quella di tentare di risarcire vittime che hanno subito un danno la cui quantificazione effettiva spesso non può trovare totale riscontro in sede processuale e quella deterrente nei confronti di soggetti collettivi la cui predominanza economica spesso fa sentire legittimati ad agire in modo scriteriato e in violazione dei diritti civili. Tale orientamento, in ogni caso, espone gli operatori economici ed il sistema economico in generale ad un elevato rischio legato alla eccessiva alea del giudizio; rischio che si è tentato di arginare, in relazione alle controversie relative all'accertamento di malattie professionali asbesto-correlate, con la previsione di fondi cui rivolgersi per il risarcimento.

La cultura della *class action* negli Stati Uniti, infatti, ha intensificato in modo crescente la forza in sede processuale dei soggetti danneggiati dalle grandi aziende, forza che li ha condotti in diversi casi alla vittoria di cause con condanne a risarcimenti milionari. Tanto che in alcuni casi la condanna giudiziale è stata alla base del fallimento di talune aziende. A tal fine, la procedura di liquidazione condotta dalle Corti è stata nel tempo indirizzata verso la creazione di trust che potessero consentire al crescente numero di soggetti colpiti da malattie asbesto-correlate di ottenere, tramite cause intentate nei confronti degli stessi, i risarcimenti loro dovuti. Si persegue in tal modo l'obiettivo di combinare la volontà di dare tutela ad una situazione il cui rilievo sociale è in

costante aumento con la necessità di ovviare alla distorsione che la stessa rischierebbe di causare al sistema economico.

Tornando al merito della decisione in oggetto, la Corte ha pronunciato la condanna dell'imputato sulla base di diverse inadempienze perpetrate dallo stesso. A questi, infatti, vengono addebitate le seguenti infrazioni: la violazione del Clean Air Act, legge a tutela dell'ambiente; l'omissione dell'obbligo di fornitura ai propri lavoratori di adeguati DPI; l'omissione dell'obbligo di informazione degli stessi lavoratori sulla presenza di amianto nel luogo di lavoro; l'aver reso false dichiarazioni, in merito alle circostanze del caso, rispettivamente agli ispettori dell'Occupational Safety and Health Administration (OSHA), l'Amministrazione per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, e agli ispettori dell'Environmental Protection Agency (EPA), l'Agenzia per la protezione dell'ambiente.

Un interessante rilievo riguarda la natura della disposizione normativa la cui violazione è assunta quale presupposto principale della pronuncia della condanna. Il Clean Air Act, infatti, è una legge federale – da qui la competenza del Department of Justice – risalente agli anni Settanta prevista a tutela dell'ambiente, in particolare della salute pubblica, tramite la previsione di misure volte a limitare l'inquinamento dell'aria. Su questi presupposti l'EPA ha previsto standard federali volti alla protezione della salute pubblica dai più comuni e dannosi elementi inquinanti dell'aria. Inoltre tale agenzia ha individuato, su base nazionale, livelli di soglia relativi a particolari tipi di emissioni – tra cui anche quelli delle polveri di amianto in occasione di rimozione di tale materiale per ristrutturazioni o demolizioni edili – il cui rispetto viene garantito da controlli periodici e specifici nei confronti dei soggetti operanti del settore. La previsione di tali disposizioni mostra come la peculiare afflittività della pena inflitta nella decisione in commento trovi la sua giustificazione nel grande rilievo sociale che il tema dell'amianto ha assunto negli Stati Uniti per la tutela della salute non soltanto dei lavoratori, ma anche e soprattutto della salute pubblica in generale. La struttura stessa del processo americano consente di implementare al meglio l'interazione della società civile in decisioni relative a temi – come appunto le malattie professionali asbesto-correlate – nei quali proprio il rilievo sociale è una pedina fondamentale per ottenere giustizia.

Si è delineata così una disciplina normativa a tutela dei lavoratori in questo campo che, nonostante la sua frammentarietà, consente di pervenire ugualmente ad effettive soluzioni giuridiche di tutela grazie a due fattori principali: la previsione di vie alternative e preferenziali per l'ottenimento di risarcimenti anche nei confronti di importanti multinazionali imposte dalle Corti stesse al fine di garantire al maggior numero possibile di vittime un ristoro decente dei danni subiti e il riconoscimento di un effettivo ruolo di rilievo sociale a certi temi, fondamentale per raggiungere un risultato in qualche modo equo in sede di ristoro dei danni.

Da non dimenticare, inoltre, il ruolo preventivo che nell'ordinamento statunitense è rivestito non tanto da previsioni normative di sistema, quanto più che altro dall'asprezza delle condanne; le stesse, come visto, esplicano prima di tutto una funzione deterrente nei confronti di condotte lesive dei diritti sociali degli operatori di settori delicati come quello della rimozione e – negli anni precedenti – della produzione e dell'utilizzo o del semplice lavoro a contatto con le fibre d'amianto.

3. Diverso l'approccio regolatorio del nostro ordinamento: una disciplina normativa decisamente più sofisticata e all'avanguardia in merito alla tutela dei lavoratori nei luoghi di lavoro, da un punto di vista formale, la cui efficacia sostanziale, però, rischia talvolta di essere compromessa dalle lungaggini del sistema processuale e dalla conseguente scarsa attualità delle sanzioni e delle tutele risarcitorie o previdenziali rispetto alla emersione delle patologie asbesto-correlate. Si rammenta infatti che la disciplina normativa in materia di protezione dall'amianto si iscrive nel nostro ordinamento nel quadro dell'adempimento di direttive comunitarie. Nel Capo III del Titolo IX del d.lgs. n. 81/2008 sono trasposte le disposizioni della direttiva 83/477/CEE, modificata dalla direttiva 2003/18/CE, che riguardano le misure di prevenzione e protezione, ridefinite in coerenza con la l. 27 marzo 1992, n. 257, da adottare per la protezione dei lavoratori esposti al rischio da amianto. In particolare tali previsioni si applicano a tutte le rimanenti attività lavorative che possono comportare agli operatori l'anzidetta esposizione, quali manutenzione, rimozione dell'amianto o dei materiali contenenti amianto e smaltimento e trattamento dei relativi rifiuti, nonché bonifica delle aree interessate. Dette attività risultano le più ricorrenti tra quelle non soggette al divieto di cui alla l. n. 257/1992.

Gli artt. da 246 a 265 del Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro disciplinano espressamente la protezione dei lavoratori dai rischi connessi all'esposizione all'amianto, con un approccio regolatorio concentrato in modo prevalente sui profili di prevenzione primaria, mediante la valutazione dei rischi e la eliminazione alla fonte della sostanza, e secondaria, attraverso la determinazione di limiti di soglia di esposizione e il ricorso a misure di prevenzione e protezione specifiche tra cui la dotazione di idonei DPI a tutti i lavoratori esposti, la imposizione dell'obbligo di formazione e informazione sui rischi specifici e le attività di sorveglianza sanitaria.

Va detto inoltre che – diversamente dal passato, in cui l'impiego diretto o indiretto di amianto o dei silicati fibrosi che allo stesso sono riconducibili chimicamente era parte integrante di numerosi processi produttivi manifatturieri – oggi il contatto con la sostanza è determinato esclusivamente nell'ambito di lavori di manutenzione, rimozione, smaltimento e trattamento dei relativi rifiuti, nonché bonifica delle aree interessate. E in effetti proprio a lavorazioni di questo tipo fa riferimento il caso analizzato nella sentenza in commento.

Colpisce tuttavia il fatto che nell'ordinamento statunitense gli obblighi e le sanzioni relative alla illecita esposizione dei lavoratori all'amianto sia disci-

plinato nell'ambito di un più ampio provvedimento normativo a tutela dell'ambiente e dell'aria, nella dichiarata prospettiva di preservare un diritto individuale del lavoratore solo come riflesso della tutela di un più ampio diritto collettivo, attraverso un *corpus* normativo che non è specificamente dedicato alla tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, bensì alla tutela dell'ambiente e, più precisamente, della qualità dell'aria. Fine che, al tempo stesso, giustifica la severità della sanzione comminata dalla disposizione normativa stessa. Diversamente l'ordinamento italiano ha dedicato al tema una serie di disposizioni specifiche, nell'ambito del d.lgs. n. 81/2008, all'interno del complesso sistema normativo preposto esclusivamente alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, nella inversa prospettiva di tutelare immediatamente un diritto individuale costituzionalmente garantito e, mediamente, un diritto della collettività aziendale e della società nel suo complesso. Nel nostro Paese, infatti, nei lavori di demolizione o di manutenzione da effettuarsi su qualunque tipo di struttura, è preliminare l'accertamento dell'eventuale presenza di amianto o di materiali che lo contengono nelle strutture interessate dai lavori, anche attraverso la richiesta di informazioni ai proprietari dei locali in cui i lavori si svolgeranno. Tale fase di natura accertativa riveste notevole importanza poiché è proprio in relazione all'esito della stessa che sono individuate e adottate tutte le misure necessarie per l'esecuzione del lavoro nelle condizioni previste dalla normativa su salute e sicurezza dei lavoratori. Nel caso che permanga il «dubbio sulla presenza di amianto in un materiale o in una costruzione» oggetto dei lavori, nonostante l'approfondito accertamento svolto circa la assenza o la presenza di tale agente cancerogeno, ricorre l'obbligo di adottare, comunque, tutte le disposizioni applicabili contenute nel Capo specifico (art. 248).

Un importante aspetto da verificare durante la valutazione dei rischi è quello di accertare se l'attività rientra nelle esposizioni sporadiche e di debole intensità (ESEDI) di cui la normativa elenca, in modo non esaustivo, alcune attività (in particolare: attività brevi e non continuative di manutenzione su materiali non friabili; rimozione senza deterioramento di materiali non degradati in cui le fibre di amianto sono fermamente unite a una matrice; incapsulamento e sconfinamento di materiali contenenti amianto che si trovano in buono stato; sorveglianza e controllo d'aria e prelievo dei campioni ai fini della individuazione della presenza di amianto in un determinato materiale).

In relazione ai valori limite relativi alla presenza di polveri di amianto nell'aria dell'ambiente di lavoro, il datore di lavoro dovrà integrare la normale attività di valutazione dei rischi con adempimenti ulteriori mirati alla individuazione preventiva di situazioni potenzialmente rischiose per i lavoratori. Sono previste poi ulteriori misure di prevenzione e protezione relative alla durata massima dell'esposizione dei lavoratori alle polveri, ai DPI, alle misure igieniche sul luogo di lavoro e in relazione agli strumenti di lavoro (quali ad esempio gli indumenti).

La valutazione del rischio è necessariamente effettuata di nuovo allorquando si verificano modifiche che comportano un mutamento significativo della esposizione dei lavoratori alla polvere proveniente dall'amianto o da materiali che lo contengono, nel qual caso occorre fornire ed esigere l'uso, con le prescritte modalità, degli idonei DPI.

Altri importanti adempimenti a carico del datore di lavoro sono rappresentati dalla notifica delle opere da svolgere, agli organismi di vigilanza territorialmente competenti, dalla stesura del piano di lavoro, dagli obblighi formativi e informativi specifici e dalla sorveglianza sanitaria. Le maestranze devono essere infatti informate sulle norme igieniche da osservare, sul divieto del fumo, sulle modalità di pulitura degli indumenti e dei DPI, sulle misure di prevenzione per ridurre al minimo l'esposizione, sull'esistenza del valore limite di esposizione e sulla necessità del monitoraggio ambientale. Ove dalle misurazioni risulti superato il valore limite, i lavoratori e il loro rappresentante devono essere informati ed è necessario consultarli sulle misure da adottare per ridurre l'esposizione ovvero informarli sulle misure adottate in caso di urgenza. Il contenuto della formazione riguarda le proprietà dell'amianto e gli effetti sulla salute, i prodotti che possono contenerlo, le operazioni che possono comportare un'esposizione, i controlli preventivi per ridurre al minimo l'esposizione e le procedure sicure. In particolare, i lavoratori addetti alla rimozione e smaltimento dell'amianto e alla bonifica delle aree interessate devono aver frequentato gli specifici corsi di formazione previsti dall'art. 10, comma 2, lett. h, della l. n. 257/1992.

La sorveglianza sanitaria è eseguita nei confronti dei lavoratori addetti alle attività lavorative definite nel campo di applicazione, con la ovvia esclusione, come già illustrato in precedenza, di quelli addetti alle ESEDI (per una compiuta ricostruzione delle tematiche legate agli obblighi datoriali in tema di protezione dall'amianto si veda M. FRANCIOSI, *Protezione dall'amianto*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 802-806).

Oltre al quadro normativo brevemente ricostruito, urge sottolineare come le pronunce giurisprudenziali in tema di responsabilità datoriale per patologie asbesto-correlate siano veramente cospicue e abbiano contribuito in modo decisivo allo sviluppo della disciplina in materia e alla definizione del nesso di causalità tra l'attività lavorativa e la insorgenza delle patologie anche a distanza di molti anni, componendo un quadro ampio ed articolato quale valido supporto interpretativo di riferimento. Solo per citarne una coerente con il caso in esame si pensi, tra le più risalenti, alla pronuncia che ha per la prima volta riconosciuto l'estensione del campo di applicazione della normativa di tutela e dei relativi obblighi anche alle lavorazioni in cui l'amianto non viene impiegato come materia prima: Cass. 12 gennaio 1996, n. 319.

Da ultimo, invece, si richiama la pronuncia della Suprema Corte che ha precisato la sussistenza dell'obbligo di valutazione dei rischi da amianto nei luoghi di lavoro a rischio anche in seguito all'avvenuta attività di bonifica, circostanza che non emergeva chiaramente dalla mera interpretazione del testo normativo: Cass. pen. 20 gennaio 2011, n. 1791.

In questo quadro generale di puntuale definizione di misure preventive e protettive è opportuno segnalare come, sotto il profilo sanzionatorio, nelle ipotesi più gravi – integranti fattispecie di violazione degli obblighi inerenti alla valutazione dei rischi specifici e alla organizzazione di idonee attività di formazione e informazione – il datore di lavoro possa essere punito alternativamente con l'arresto da 3 a 6 mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro (art. 262, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 81/2008). Previsioni che ovviamente non tengono conto di eventuali somme riconosciute a titolo di risarcimento del danno e del concorso con responsabilità penali ulteriori che possono essere ben più gravi sia in capo alle persone fisiche che agli enti, ma che inducono a riflettere sullo spostamento del baricentro del binomio precetto-sanzione, nel nostro ordinamento, più sui profili inerenti al precetto piuttosto che alla sanzione. Tale elemento conferma per contro la *ratio* esclusivamente afflittiva e deterrente della pena nell'ambito del sistema americano.

L'altro aspetto emergente dalla sentenza in commento, e che in questa sede pare opportuno rilevare, concerne il riconoscimento della ulteriore responsabilità dell'impresa quale conseguenza della inosservanza, da parte del datore di lavoro, delle norme antinfortunistiche. Invero il riferimento richiama immediatamente all'attenzione l'istituto della responsabilità amministrativa degli enti, a seguito della commissione di reati derivanti dalla inosservanza di norme antinfortunistiche, da parte dei rispettivi apicali o sottoposti, disciplinata nel nostro ordinamento dalle disposizioni di cui al combinato disposto dell'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001 e degli artt. 30 e 300 del d.lgs. n. 81/2008 e che affonda le sue radici negli istituti della *corporate criminal responsibility* e dei *compliance programs*, aventi chiara matrice nell'area di *common law* (per una ricostruzione dell'introduzione in Italia della disciplina dei modelli organizzativi si veda Y. RUSSO, *Sicurezza e responsabilità penale-amministrativa degli enti collettivi: i modelli di organizzazione e gestione*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *op. cit.*, 95-117).

Tuttavia, diversamente dai presupposti di operatività della responsabilità amministrativa degli enti, che ne rimettono l'applicabilità al ricorso dei requisiti di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 231/2001, il caso prospettato dalla Corte di New York, sembra invece ispirarsi ad un criterio di consolidato automatismo nell'applicazione della sanzione pecuniaria all'impresa il cui titolare/datore di lavoro sia dal canto suo condannato a seguito di illeciti penali derivanti alla inosservanza di norme poste a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

4. Vale la pena, da ultimo, rilevare come sia negli Stati Uniti che in Italia siano operativi specifici fondi per le vittime dell'amianto.

Negli Stati Uniti il predetto fondo è stato istituito, su ordine delle Corti, da alcune multinazionali dell'amianto americano che hanno prodotto e commercializzato prodotti contenenti asbesto in tutto il mondo. In seguito al riconoscimento delle responsabilità datoriali e degli ingenti risarcimenti a cui le stesse aziende sono state condannate, le Corti americane hanno così inteso, da una parte, prevenire e scongiurare ulteriori fallimenti societari e, dall'altra, apprestare adeguata tutela al crescente numero di vittime che nei successivi anni avrebbe adito i tribunali a fini risarcitori per patologie asbesto-correlate in tempi ragionevoli, mantenendo intatta la attualità e la immediatezza delle tutele rispetto al verificarsi delle patologie.

Per contro, nel nostro Paese, il fondo per le vittime dell'amianto, la cui definitiva attivazione prevista dalla legge finanziaria 2008 (art. 1, commi 241-246) è stata realizzata solo nel corso del 2011, è uno strumento di sostegno disciplinato per legge e istituito presso l'Inail, con contabilità autonoma e separata, ed è finanziato con risorse provenienti per tre quarti dal bilancio dello Stato e per un quarto dalle imprese. La sua disponibilità ammonta a 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 e a 29,3 milioni di euro a decorrere dal 2010. A beneficiare dell'erogazione sono i lavoratori titolari di rendita diretta, anche unificata, ai quali sia stata riconosciuta, dall'Inail e dall'ex Ipsema, una patologia asbesto-correlata per esposizione all'amianto e alla fibra fiberfrax, nonché i loro familiari titolari di rendita a superstiti. Esso si configura, pertanto, non già quale strumento giudiziale interamente finanziato dalle grandi aziende per un immediato ristoro del danno subito dal lavoratore o dai suoi familiari, come nel caso americano, bensì quale strumento previdenziale la cui gestione è interamente avocata all'ente assicuratore nazionale e la cui composizione è prevalentemente posta a carico della finanza pubblica.

Maria Giovannone

Ricercatrice Adapt

Assegnista di ricerca – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Marco Viola

Scuola internazionale di Dottorato

in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro

Adapt – CQIA

Università degli Studi di Bergamo