



### OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 5/2014

#### 5. LA TUTELA DELLA SALUTE UMANA FRA RISCHIO AMBIENTALE E SICUREZZA SUL LUOGO DI LAVORO IN UNA SENTENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (*VILNES C. NORVEGIA*, RIC. NN. 52806/2009 E 22703/2010).

##### 1. Introduzione

La materia del lavoro non costituisce un settore classico di intervento della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), formando, al contrario, l'oggetto della Carta Sociale Europea. D'altro canto, come esplicitamente affermato dalla Corte, la tutela dell'ambiente ricade all'interno della CEDU solo nella misura in cui il degrado dello stesso presenti un'incidenza sulla posizione e sul benessere dell'individuo (*Kyrtatos c. Grecia*, ric. n. 41666/98, par. 52).

Come si vedrà, tuttavia, nel caso in questione l'ambiente non viene in rilievo nel quadro di un fenomeno di inquinamento, bensì come fattore che costituisce parte integrante dell'attività lavorativa. La sentenza è quindi un interessante esempio di applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a materie che si trovano al crocevia fra la protezione ambientale e della salute umana da una parte, e la sicurezza sul luogo di lavoro dall'altra.

È proprio il carattere marginale dell'ambiente inteso in senso «ecologico» che fa sì che la fattispecie in oggetto – qualificabile come controversia in materia di lavoro – possa infatti ricadere all'interno della Convenzione, ed essere allo stesso tempo analizzata attraverso alcuni strumenti concettuali tipici della giurisprudenza in materia ambientale, fra cui l'approccio precauzionale, oppure la distinzione fra obblighi di tipo sostanziale ed obblighi di tipo procedurale.

##### 2. I fatti all'origine della controversia

La controversia trae origine da due ricorsi distinti, presentati nel 2009 e nel 2010, aventi entrambi ad oggetto la violazione da parte della Norvegia di alcune disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

I sette ricorrenti – due dei quali di cittadinanza non norvegese – hanno lavorato come sommozzatori professionisti fra gli anni Settanta e Ottanta, periodo in cui, a seguito

della ratifica della Convenzione sulla piattaforma continentale del 1958 da parte dello Stato norvegese, ebbe inizio un'intensa attività di esplorazione dei fondi marini.

Quest'ultima comprendeva, fra le altre cose, operazioni di immersione, effettuate per periodi brevi ma a grandi profondità (*bounce diving*), oppure per periodi più prolungati (*saturation diving*); entrambe comportavano notevoli livelli di stress per i sommozzatori, oltre alla necessità di effettuare operazioni di decompressione, di durata variabile a seconda della profondità a cui si era svolta l'attività.

La competenza in materia di sorveglianza ed autorizzazione delle attività in questione era affidata all'Ispettorato del Lavoro norvegese, sostituito nel 1978 dal *Petroleum Directorate*, sotto la direzione del Ministero dell'Energia.

All'inizio degli anni Novanta, venne progressivamente alla luce il fatto che diversi individui impiegati come sommozzatori manifestassero problemi di salute potenzialmente riconducibili alla propria attività professionale. Fra questi rientravano, appunto, i ricorrenti, ai quali vennero diagnosticati danni permanenti sia fisici (la così detta «malattia da decompressione») sia psicologici (in particolare, il disturbo da stress post traumatico), nonché riconosciuta la disabilità, in alcuni casi fino al 100%.

La regolamentazione e la supervisione dell'attività di immersione presentavano alcuni punti di debolezza, fra cui, in primo luogo, la facilità con cui le autorità concedevano deroghe ad alcune norme in materia di sicurezza (fra cui, ad esempio, quella che imponeva una lunghezza minima dell'ombelicale). Ulteriori elementi sottolineati nel corso dei procedimenti riguardano la scarsa competenza del personale preposto a queste funzioni, ma altresì una diffusa cultura di *under-reporting*, la quale comportava da un lato che molti incidenti non venissero riferiti, e dall'altro che le autorità non fossero particolarmente solerti nello svolgimento di indagini.

Tuttavia, il problema più delicato concerne l'utilizzo delle tabelle di decompressione, le quali stabiliscono la durata dell'immersione in funzione della profondità raggiunta, la velocità di risalita e la sosta di sicurezza necessarie al fine di riportare il corpo ad una pressione normale senza che esso subisca alcun danno.

Tabelle di decompressione più permissive attribuiscono un vantaggio comparato in termini economici, in quanto permettono di effettuare, a parità di condizioni, un numero maggiore di immersioni. Di conseguenza, nell'ambito delle immersioni a fini commerciali, il tempo impiegato per la decompressione costituisce un fattore di concorrenza fra le diverse società, determinando un conflitto fra la salute dei sommozzatori e gli interessi economici delle stesse.

Le prime tabelle di decompressione pubblicamente disponibili erano quelle elaborate dalla Marina statunitense, le quali si limitavano al *bounce diving*. Per quanto concerne il *saturation diving*, nessuna informazione era disponibile, in quanto le società non fornivano alcun accesso alle proprie tabelle, con la conseguenza che l'Ispettorato del lavoro norvegese prestava la propria autorizzazione alle singole immersioni, senza però sapere in quali modalità sarebbe avvenuta la decompressione.

Al fine di colmare questa lacuna, nel 1972 le autorità norvegesi tentarono di elaborare proprie tabelle, rivolgendosi ad università ed istituti specializzati; tuttavia, furono proprio questi ultimi a sottolineare l'incertezza scientifica che caratterizzava l'argomento, la quale era all'origine della scarsa propensione non solo delle compagnie private, ma altresì dei centri di ricerca, alla divulgazione delle tabelle esistenti. In particolare, dai documenti a disposizione della Corte emerge come la ricerca in questo settore fosse estremamente costosa e complessa, tanto da mettere in dubbio l'effettiva possibilità di giungere a

conoscenze consolidate in materia. Dalle medesime fonti emerge inoltre come l'immersione fosse considerata un'attività relativamente sicura.

Nel 1990 il *Petroleum Directorate* iniziò un programma di standardizzazione delle tabelle e delle procedure di decompressione, a seguito del quale l'insorgere della malattia da decompressione divenne molto raro.

La consapevolezza della correlazione fra attività di immersione e danni alla salute condusse, nel 1993, alla creazione di una prima commissione di inchiesta e, nel 2000, all'istituzione della Commissione Lossius, la quale presentò il proprio rapporto nel 2003, intitolato «*The pioneer divers in the North Sea*». La Commissione, sulla base di una responsabilità oggettiva (*strict liability*) dello Stato, ritenne che quest'ultimo fosse tenuto a risarcire i sommozzatori per i danni subiti a seguito della propria attività professionale.

Tale posizione non venne condivisa da altri organi statali, i quali sottolineavano, in particolare, come non esistesse un legame sufficientemente stretto fra lo Stato e l'attività di esplorazione e sfruttamento dei fondi marini. Ciò nonostante, nel 2004, il Governo stabilì un meccanismo di compensazione, finalizzato al risarcimento dei danni alla salute in proporzione alla percentuale di disabilità rilevata dalle autorità competenti, a cui venne associato un risarcimento per i danni morali.

### 3. I procedimenti giurisdizionali interni

Le sentenze emanate dai tribunali nazionali risultano, nel caso in questione, di particolare interesse, in ragione delle argomentazioni da esse sviluppate, specialmente in riferimento all'incertezza scientifica, alla gestione del rischio, nonché alla responsabilità statale. E' quindi opportuno, al fine di cogliere pienamente la portata della sentenza della Corte europea, soffermarsi su quanto affermato nel corso di tali procedimenti.

Nel 2005 alcuni dei ricorrenti, assieme ad altri individui, presentano un ricorso di fronte alla City Court di Oslo, invocando la responsabilità dello Stato per la violazione di alcune disposizioni della CEDU, nonché la responsabilità oggettiva dello stesso per i danni subiti a seguito dell'attività professionale.

Se, da un lato, di fronte a tale tribunale, la violazione della CEDU viene esclusa, sulla base del fatto che lo Stato abbia adottato tutte le misure ragionevolmente a propria disposizione al fine di tutelare la vita degli individui, dall'altro si ritiene che su di esso gravi una responsabilità di tipo oggettivo. Questa affermazione trova fondamento nel fatto che, pur ammettendo che i sommozzatori avessero accettato il rischio implicito nel tipo di attività in questione, il danno da essi subito ecceda ciò che la maggior parte delle persone affronta nel corso della propria vita professionale.

A seguito del ricorso in appello da parte dello Stato, della controversia viene investita la High Court, la quale, al contrario, esclude qualsiasi responsabilità dello Stato norvegese. In particolare, il tribunale sostiene che lo Stato non possa essere ritenuto responsabile in quanto datore di lavoro (*employer's liability*), poiché la valutazione della sua condotta deve essere effettuata alla luce della percezione del rischio esistente all'epoca. Ai tempi in cui si svolgono i fatti, si sottolinea, l'immersione era infatti considerata un'attività relativamente sicura, comportante un livello di rischio «giustificabile», con la conseguenza che la concessione o meno delle autorizzazioni dipende da un bilanciamento di interessi, rispetto alla quale è opportuno esercitare un sindacato giurisdizionale limitato.

Senza voler prendere posizione sugli aspetti strettamente scientifici della questione, la High Court evidenzia come esistesse una notevole discordanza sugli effetti di lungo

periodo delle attività di immersione. Per quanto concerne il danno psicologico e, in particolare, l'insorgere del disturbo da stress post traumatico, si ritiene che, ferma restando la possibilità per lo Stato di adottare misure più protettive, una certa dose di disagio psicologico fosse inevitabile e dovesse quindi essere accettato. Ciò viene confermato dal fatto che, all'epoca, nessuno Stato avesse introdotto tabelle di decompressione armonizzate, e che nessun ricorso fosse stato introdotto contro lo Stato in ragione degli incidenti avvenuti nel corso delle attività di immersione.

I reali responsabili dei danni subiti dai ricorrenti sarebbero, nell'opinione della High Court, coloro che conducevano le operazioni di immersione (le compagnie private), ai quali peraltro appartengono le sostanze estratte, lo Stato essendo proprietario delle sole risorse del sottosuolo marino. In particolare, viene affermato che: «*The purpose of putting in place supervision and a legal framework had been to reduce that risk. An alternative for the State would have been to avoid liability by doing nothing. It did not follow from the fact that the State by taking different measures had sought to reduce the risks involved in a lawful but dangerous [l'enfasi è dell'a.] activity, that the State had thereby taken on the responsibility for ensuring that adequate measures were in place at all times. The fact that the State had contributed significantly to a decrease in the accident rate over time did not mean that the previous situation had been unjustifiable*» (par. 137).

A seguito della sentenza della High Court, Mr. Vilnes si rivolge alla Corte Suprema, la quale, se da un lato ritiene che il danno subito dai ricorrenti non possa rientrare all'interno delle loro ragionevoli aspettative, dall'altra esclude la responsabilità oggettiva dello Stato, sulla base dell'assenza di un legame sufficientemente diretto fra quest'ultimo e le attività di immersione. In particolare, né il ruolo di controllo svolto dalle autorità nazionali, né la partecipazione finanziaria statale alle società petrolifere né, infine, il gettito fiscale derivante dal settore in questione sarebbero in grado di far insorgere tale responsabilità.

Per quanto concerne la responsabilità dello Stato in quanto datore di lavoro, la Corte Suprema, dopo aver stabilito che l'applicazione del dovere di vigilanza non possa essere fondata su ragionamenti retrospettivi, si conforma all'opinione, espressa in precedenza, secondo cui i rischi derivanti dall'attività di immersione erano da un lato relativamente sconosciuti e, dall'altro, accettati. Lo Stato aveva creato un quadro normativo adeguato, nonché fornito il finanziamento necessario a condurre attività di supervisione, nei limiti delle proprie capacità.

Nessuna negligenza viene rilevata in relazione alla prassi, seguita dall'amministrazione, consistente a concedere frequenti deroghe alle norme sulla sicurezza, in quanto ciò sarebbe stato fondato sull'idea che l'adozione di norme rigide abbinata alla concessione di deroghe offrisse una protezione più efficace rispetto ad un quadro normativo più permissivo.

In merito alle tabelle di decompressione, la Corte Suprema ribadisce quanto affermato in precedenza rispetto all'incertezza scientifica sull'argomento, all'atteggiamento di segretezza tenuto dalle società private impegnate in attività di esplorazione, nonché alla prassi di *under-reporting* vigente fra i sommozzatori. A ciò si aggiunga, prosegue la Corte, che i soggetti su cui primariamente ricadeva la responsabilità di assicurare la sicurezza delle condizioni di lavoro erano gli operatori privati coinvolti. Anche ammettendo che alcuni accorgimenti aggiuntivi – fra cui, ad esempio, l'utilizzo di tempi più lunghi per la decompressione – potessero ridurre il rischio per la salute dei sommozzatori, si ritiene che ciò non comporti alcuna responsabilità per lo Stato.

Per quanto concerne, infine, l'eventuale violazione, da parte della Norvegia, della CEDU – e precisamente dell'articolo 2, relativo al diritto alla vita – si osserva in primo

luogo come nessuno dei casi fondati su questa disposizione riguardi il rischio professionale. Anche ammettendo, poi, l'applicabilità al caso di specie dell'articolo in questione, si ritiene che le autorità competenti abbiano adottato tutte le misure a propria disposizione, sulla base delle conoscenze esistenti, al fine di prevenire la violazione del diritto alla vita – la quale, secondo la Corte Suprema, deve essere analizzata in relazione ad un pericolo «reale ed immediato». Sostenere il contrario equivarrebbe infatti ad imporre un onere sproporzionato in capo alle autorità statali, alle quali deve essere riconosciuto, in linea di principio, un determinato margine di apprezzamento.

Medesimo esito viene raggiunto, anche se in base ad argomentazioni diverse, rispetto all'articolo 8 (diritto alla vita privata e familiare): si reputa infatti che non sia possibile trasporre al caso di specie la giurisprudenza in materia ambientale fondata su questa disposizione, in quanto la violazione lamentata in quel contesto concerne situazioni che si svolgono all'interno delle mura domestiche. In relazione ai casi, fondati sul medesimo articolo, ed aventi ad oggetto il dovere di informazione, la Corte, analogamente a quanto affermato in relazione all'articolo 2, sostiene che lo Stato abbia adempiuto ai propri obblighi.

Viene altresì esclusa, senza alcuna argomentazione in proposito, qualsiasi violazione dell'articolo 3 della Convenzione, relativo al divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti. La Corte Suprema afferma altresì come una protezione simile a quella offerta da questa disposizione sarebbe «probabilmente» derivata dall'articolo 7 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici del 1966, il quale stabilisce il diritto di non essere sottoposti, senza aver prestato il proprio consenso, a sperimentazioni mediche o scientifiche. Non sarebbe tuttavia questo il caso – sostiene la Corte Suprema – in quanto, nelle circostanze in oggetto, agli individui erano state fornite tutte le informazioni disponibili all'epoca.

#### 4. *La sentenza della Corte*

I ricorrenti si rivolgono alla Corte sulla base della violazione degli articoli 2, 3 e 8 della Convenzione. Per quanto concerne la prima delle due disposizioni, essi sostengono, in linea con quanto affermato nel corso dei procedimenti interni, che lo Stato avrebbe potuto, senza incorrere in spese aggiuntive, adottare misure tali da ridurre il rischio per la loro esistenza ed integrità fisica. In particolare, viene sottolineata l'applicabilità dell'articolo 2 alle situazioni inerenti alla sicurezza nell'ambiente di lavoro, specialmente in relazione ai rischi industriali.

In base alla posizione dei ricorrenti, l'atteggiamento dello Stato volto ad affidare la sicurezza dei sommozzatori agli operatori privati viene definito «irresponsabile», alla luce della concorrenza esistente fra questi ultimi (e della quale lo Stato era pienamente a conoscenza), e in relazione alla quale i tempi di decompressione costituivano un fattore determinante. In particolare, l'aver permesso agli operatori di mantenere confidenzialità rispetto a questo tipo di informazione, nonostante il manifestarsi di problemi di salute a danno di coloro che effettuavano immersioni, costituisce una violazione del dovere di fornire le informazioni adeguate, impedendo quindi agli individui interessati di effettuare una valutazione del rischio.

Quest'ultima avrebbe potuto realizzarsi, ad esempio, attraverso la comparazione delle tabelle di decompressione utilizzate dalle diverse compagnie che intraprendevano attività di esplorazione. Inoltre, l'imposizione di obblighi di trasparenza in capo a queste ultime

avrebbe generato una pressione da parte del pubblico suscettibile di indurre l'utilizzo di tempi più lunghi per la decompressione.

Accanto ad illeciti omissivi, viene altresì lamentato il fatto che, in relazione a determinate immersioni, lo Stato abbia fornito informazioni fuorvianti, trasmettendo quindi un «falso senso di protezione» rispetto ad attività di sperimentazione pericolose ed immorali («*unethical*»).

Lo Stato convenuto invita al contrario la Corte ad allinearsi al ragionamento della Corte Suprema, sottolineando in primo luogo come i ricorrenti abbiano intrapreso le attività in oggetto di propria volontà e dietro considerevole remunerazione. Viene inoltre ribadito con fermezza il margine di apprezzamento che è necessario riconoscere allo Stato, anche alla luce dell'assenza, all'interno della giurisprudenza della Corte europea, di casi in cui il rischio professionale e la partecipazione volontaria ad attività pericolose hanno svolto un ruolo rilevante.

Il Governo contesta inoltre la stessa applicabilità della Convenzione al caso di specie. Più specificamente, l'articolo 2 viene ritenuto inapplicabile in quanto i ricorrenti sono ancora vivi, mentre i rischi occupazionali non rientrerebbero all'interno del campo di applicazione dell'articolo 8. Ciò viene sostenuto sulla scorta di un precedente ricorso davanti alla Corte, presentato da un individuo colpito da leucemia, determinata, secondo quanto stabilito da un'indagine a livello nazionale, dalle condizioni di lavoro cui egli era sottoposto. Secondo lo Stato, infatti, tale ricorso sarebbe stato ritenuto dalla Corte incompatibile *ratione materiae* con la nozione di vita privata e familiare ([Bykov c. Ucraina](#), decisione di ammissibilità, ric. n. 26675/2007).

Inoltre, sostiene il convenuto, anche nei casi in cui tale disposizione è stata applicata a situazioni che implicavano l'esistenza di un rischio professionale, lo Stato è stato condannato per aver impedito l'accesso alle informazioni relative ad una determinata attività condotta dall'individuo nel passato, mentre, nel caso di specie, la responsabilità statale viene invocata in riferimento ad un evento futuro, in relazione al quale il ricorrente avrebbe dovuto prestare il proprio consenso.

In secondo luogo, mentre in tali casi lo Stato svolgeva la funzione di datore di lavoro, lo stesso non può dirsi nel caso in oggetto, in cui esso si limita a fungere da supervisore. Stabilire, in simili circostanze, un dovere per le autorità nazionali di garantire che un determinato gruppo occupazionale sia pienamente informato dei fattori di rischio inerenti un'attività che essi svolgono per conto del proprio datore di lavoro implicherebbe un ampliamento eccessivo degli obblighi positivi che incombono su di esse.

Per quanto concerne gli aspetti sostanziali della condotta statale, il Governo ribadisce quanto sostenuto nel corso dei procedimenti interni in relazione all'incertezza scientifica esistente al momento in cui si svolgono i fatti, così come agli sforzi infusi dalle autorità norvegesi al fine di ridurre i danni alla salute subiti dai sommozzatori. Viene inoltre affermato come l'armonizzazione delle tabelle di decompressione non sia stata, in sé, cruciale per la risoluzione del problema; al contrario, essa altro non ha fatto che completare altre azioni intraprese in precedenza dalle autorità, fra cui la raccolta di informazioni, accanto al tentativo di elaborare tabelle a livello nazionale. In questo contesto, viene ricordato come all'epoca nessun altro Stato avesse introdotto tabelle armonizzate, e come il convenuto avesse intrapreso sforzi considerevoli, anche da un punto di vista finanziario, al fine promuovere la sicurezza nel settore.

Infine, è lo stesso nesso di causalità fra l'attività di immersione e i danni alla salute che viene messo in discussione: esiste infatti una gamma di possibili motivazioni a causa delle quali la salute dei ricorrenti potrebbe essersi deteriorata.

La Corte inizia la propria analisi affermando l'applicabilità dell'articolo 2 ai casi concernenti la sicurezza sul luogo di lavoro, e contestando il fatto che questa disposizione si applichi esclusivamente a situazioni in cui si è verificata la perdita della vita dell'individuo.

Nell'applicare quindi questa disposizione al caso di specie, la Corte riprende i principi elaborati nel caso *Önerlyidiz c. Turchia* (ric. n. 48939/1999). Secondo tale giurisprudenza, il diritto alla vita implica il rispetto, da parte dello Stato, di obblighi positivi, finalizzati alla tutela della vita degli individui sotto la propria giurisdizione, fra cui rientrano l'esistenza di quadro legislativo ed amministrativo adeguato al fine perseguito e, in particolare, al rischio incorso dagli individui. Tali obblighi si applicano a qualsiasi attività, pubblica o privata, ma soprattutto alle attività industriali, in ragione della loro pericolosità. Alle azioni di tipo preventivo si associano poi specifici doveri in materia di informazione (parr. 89-90).

Prima di entrare nel merito delle proprie valutazioni, tuttavia, la Corte specifica come il caso in questione si caratterizzi per un'elevata complessità e per la presenza di fattori imponderabili, oltre al fatto che gli eventi oggetto della controversia si sono svolti in un periodo ormai risalente nel tempo.

La Corte sottolinea poi di assumere, quale «punto di partenza» della propria analisi, quanto osservato dalla Corte Suprema in merito alla natura rischiosa dell'attività da un lato, e alla mancanza di informazione dall'altro. Tuttavia - si precisa - mentre i tribunali nazionali hanno analizzato la questione dal punto di vista risarcitorio, non si ritiene necessario prendere in esame, nel dettaglio, il coinvolgimento dello Stato nelle attività di immersione, in quanto la Convenzione si applica a qualsiasi attività, sia essa pubblica o privata.

In merito a quanto sostenuto dai ricorrenti in relazione alle condizioni in cui si svolgevano le attività di immersione, la Corte afferma di non volersi discostare rispetto a quanto emerso dai procedimenti a livello nazionale, non solo rispetto all'adozione, da parte dello Stato, di misure adeguate al fine di garantire la sicurezza dei sommozzatori, ma altresì per quanto concerne la mancanza di conoscenze sui rischi di lungo periodo, nonché l'accettazione di tali rischi. In particolare, le accuse rivolte allo Stato in relazione ad incidenti verificatisi o che stavano per verificarsi non vengono accolte, in quanto, essendo esse di carattere generale, il danno personalmente subito dai ricorrenti non risulta chiaro. Anche alla luce dell'istituzione, da parte dello Stato, di schemi di compensazione specifici per i danni subiti dai sommozzatori, la Corte conclude che gli obblighi positivi incombenti sulla base dell'articolo 2 e dell'articolo 8 della Convenzione siano stati rispettati.

Tuttavia, è sulla questione della diffusione delle tabelle di decompressione che l'analisi della Corte si discosta da quella degli organi giurisdizionali nazionali. Alla luce delle informazioni fornite dai ricorrenti, si ritiene infatti che esista una «forte probabilità» (*strong likelihood*) che il deterioramento della salute in particolare di uno dei ricorrenti (Mr. Vilnes) sia dovuto, oltre che ad altri fattori, alla malattia da decompressione, e che ciò sia presumibilmente causato dalle tabelle di decompressione utilizzate all'epoca. Alla luce del fatto che, all'indomani della standardizzazione delle tabelle, tale malattia si è verificata molto raramente, è quindi «probabile» che, se le autorità fossero intervenute prima al fine di imporre tempi di decompressione più lenti, esse avrebbero eliminato più rapidamente «una causa rilevante» del rischio «eccessivo» sofferto dai ricorrenti.

Formulata questa premessa, si precisa come l'applicazione dell'articolo 8 sia preferibile a quella dell'articolo 2, in quanto il problema principale risiede in effetti manifestatisi sul lungo periodo, e non invece in maniera improvvisa e tale da causare la morte immediata degli individui.

Successivamente, e sulla scorta della consolidata giurisprudenza in materia ambientale, la Corte ricorda come sugli Stati gravi l'obbligo positivo di garantire agli individui l'accesso alle informazioni tali da permettere loro di valutare il rischio per la loro salute e per la loro vita. Tale obbligo può comportare, in alcuni casi, il dovere di fornire determinate informazioni e il corrispondente diritto del pubblico ad ottenerle. Ciò non è circoscritto, sottolinea la Corte, a rischi che si sono già materializzati, bensì si estende a misure preventive, includendo altresì rischi occupazionali.

È questo punto che la Corte ritorna sull'applicabilità dell'articolo 8 alle situazioni di rischio sul luogo di lavoro, contestando la lettura del caso *Bykov* (cit.) fornita dallo Stato nelle proprie argomentazioni. Mentre, infatti, quest'ultimo sostiene che, nel caso richiamato, il ricorso sia stato dichiarato incompatibile *ratione materiae* con l'articolo 8 della Convenzione - suggerendo quindi che la materia occupazionale non ricada all'interno della nozione di vita privata come interpretata dalla Corte - quest'ultima si limita invece ad affermare, nella decisione menzionata, la manifesta infondatezza del ricorso in relazione a questa disposizione, senza entrare nel merito dell'applicabilità della CEDU alla materia del lavoro.

Ulteriore argomento attraverso il quale l'idea secondo cui la Convenzione non si applicherebbe ai rischi occupazionali viene rifiutata dalla Corte risiede nell'ampia portata del diritto di accesso all'informazione, discendente sia dall'articolo 8 sia dall'articolo 2 della Convenzione, e in relazione al quale nulla lascia pensare che questa tipologia di rischi sia esclusa.

In questo contesto, le tabelle di decompressione svolgono l'essenziale funzione di veicolare le informazioni relative ai rischi inerenti l'attività di immersione, in quanto si può perlomeno presumere che il loro rispetto garantisca l'esistenza di condizioni di sicurezza. La questione rilevante nel caso di specie concerne quindi il fatto che i ricorrenti abbiano ricevuto le informazioni necessarie a svolgere una valutazione del rischio, tale da permettere loro di prestare un «consenso informato».

Nonostante la legge attribuisce alle autorità nazionali la facoltà di richiedere informazioni rispetto alle tabelle di decompressione prima di concedere l'autorizzazione alle singole immersioni, la Corte si dice non persuasa del fatto che gli operatori privati coinvolti si siano mai conformati a tale obbligo – il che trova conferma nel tentativo, da parte delle autorità nazionali, di sviluppare le proprie tabelle. Questo stato di cose avrebbe comportato una sostanziale irresponsabilità degli operatori privati in relazione alle proprie attività, e un'autorizzazione di fatto, da parte delle stesse autorità statali, a mantenere una completa riservatezza in merito.

I giudici affermano peraltro di condividere la posizione, espressa dalla Corte Suprema, in base alla quale la valutazione di cosa potesse essere qualificato come «rischio accettabile» debba avvenire sulla base delle conoscenze esistenti all'epoca, e il rischio del manifestarsi della malattia da decompressione fosse allora sostanzialmente accettato. Tuttavia, essi ritengono altrettanto indubbio il fatto che, anche al momento in cui si sono svolti i fatti, esistesse l'opinione prevalente che le tabelle di decompressione contenessero informazioni essenziali ai fini della valutazione del rischio.



In tale contesto, le autorità nazionali non hanno adottato alcuna misura al fine di attirare l'attenzione dei sommozzatori sul problema, imponendo agli operatori privati la pubblicazione delle tabelle, oppure rendendo note ai sommozzatori le preoccupazioni derivanti dalle notevoli differenze esistenti fra le tabelle utilizzate dai diversi operatori.

Al contrario, la situazione di incertezza scientifica avrebbe dovuto indurre, al fine di ridurre al minimo i rischi, un approccio molto cauto. Sarebbe stato quindi ragionevole, per le autorità, «assumere la precauzione» di assicurarsi che gli operatori privati adottassero un comportamento pienamente trasparente, e che i sommozzatori ricevessero le informazioni necessarie a realizzare una valutazione del rischio adeguata. Una condotta di questo genere avrebbe infatti contribuito a ridurre l'utilizzo di tempi troppo rapidi di decompressione.

Sulla base di questi elementi, si ritiene, da un lato, che lo Stato si sia reso responsabile della violazione dell'articolo 8 della Convenzione e, dall'altro, che la sua condotta non sia di una gravità sufficiente a determinare una violazione dell'articolo 3.

Per quanto concerne la riparazione, ai ricorrenti non viene riconosciuto alcun risarcimento in relazione al danno pecuniario, in quanto la Corte reputa di non essere in grado di stabilire in quale posizione essi si sarebbero trovati, se la violazione constatata non avesse avuto luogo. Anche ammettendo l'esistenza del nesso causale fra l'attività di immersione e il pregiudizio, le prove a disposizione della Corte non permettono a quest'ultima di assegnare una cifra che ecceda quanto già previsto dai meccanismi di risarcimento nazionali. Al contrario, viene riconosciuto un risarcimento per il danno morale, in ragione dei problemi psicologici affrontati dai ricorrenti.

##### *5. L'applicabilità della CEDU alle controversie in materia di lavoro*

Nonostante la CEDU non contenga alcun riferimento esplicito alla materia del lavoro, nulla lascia pensare che essa sia esclusa dal suo campo di applicazione. Questa idea viene supportata, nel caso qui in oggetto, sia tramite l'ampiezza degli obblighi derivanti dall'articolo 2 - i quali, si sottolinea, si applicano a qualsiasi attività, pubblica o privata, in proporzione al grado di pericolosità - sia tramite il dovere in capo allo Stato di fornire informazioni rilevanti per la salute dell'individuo.

Un precedente interessante ai fini dell'applicabilità della Convenzione a problemi di salute derivanti dalle condizioni occupazionali può intravedersi altresì nel caso [\*Di Sarno c. Italia\*](#) (ric. n. 30765/2008), avente ad oggetto la situazione di diciotto individui, cinque dei quali lavorano – ma non risiedono – nella zona colpita dal fenomeno di inquinamento in oggetto, consistente nell'insufficiente smaltimento dei rifiuti. La Corte, pur ricordando come, ai fini dell'applicabilità della Convenzione, sia necessario che il degrado ambientale presenti delle ricadute sulla situazione dell'individuo, ritiene che tale condizione sia soddisfatta sulla mera base del fatto che il luogo in cui i ricorrenti vivono o lavorano sia interessato dalla crisi dei rifiuti (parr. 80-81).

Nonostante, nel caso in questione, il pregiudizio alla salute non derivi direttamente dalle condizioni occupazionali, il fatto di riconoscere lo status di vittima a coloro fra i ricorrenti che sono legati al luogo nel quale si verifica il rischio (il comune di Somma Vesuviana) dal mero fatto di svolgerci la propria attività lavorativa comporta che la tutela della vita privata e familiare possa coprire anche il luogo in cui un individuo si reca a questo fine, e quindi, anche se indirettamente, la sede del proprio lavoro.

Per quanto concerne il caso in questione, vale inoltre la pena di osservare come, all'inizio della propria analisi, la Corte stabilisca con fermezza l'applicabilità dell'articolo 2 a

situazioni di rischio occupazionale, per poi negarla in relazione all'obbligo di informazione concernente le tabelle di decompressione. Non solo: nel fare ciò, essa utilizza la medesima argomentazione – l'assenza di un rischio immediato per la vita dell'individuo – avanzate in precedenza dal Governo e da essa rifiutate. Tale incongruenza può forse spiegarsi attraverso la deferenza prestata dalla Corte nei confronti dello Stato: se, da un lato, quest'ultimo viene condannato per violazione del dovere di informazione, dall'altro tale condanna avviene esclusivamente in relazione ad una categoria di diritti (quelli coperti dall'articolo 8) che non rivestono carattere assoluto.

#### 6. *Il regime di responsabilità applicabile allo Stato*

Ulteriore aspetto che emerge dalla sentenza – così come dalle pronunce dei tribunali interni – concerne il tipo di responsabilità che incombe sullo Stato e, specificatamente, l'esistenza di una responsabilità oggettiva (*strict liability*).

In termini generali, la responsabilità oggettiva (quella che sorge per effetto del solo compimento dell'illecito) trova applicazione crescente in relazione alle attività pericolose ma lecite, nel cui ambito lo Stato può essere chiamato a rispondere non solo della condotta dei propri organi, ma altresì di quella di individui posti sotto il proprio controllo. Per questo motivo, tale regime è particolarmente adatto alle esigenze di tutela ambientale, in quanto in grado di disciplinare le conseguenze del verificarsi del danno ambientale, a prescindere dell'esistenza della colpa o del dolo dello Stato che commette l'illecito. In questo contesto, essa viene infatti definita come «responsabilità da atti leciti», la cui rilevanza si trova riflessa nell'adozione, nel 2006, di un progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale relativo alla riparazione del danno transfrontaliero derivante da attività pericolose (*International liability in case of loss from transboundary harm arising out of hazardous activities*).

La responsabilità oggettiva della Norvegia rispetto al danno subito dai ricorrenti viene presa in esame dai tribunali interni i quali, tuttavia, pervengono ad esiti differenti. Mentre la City Court di Oslo giunge a riconoscere la responsabilità oggettiva dello Stato sulla base della valutazione di quale fosse l'entità «più vicina al rischio che ha determinato il danno», nonché della gravità del pregiudizio, conclusione opposta viene raggiunta dalla Supreme Court. Quest'ultima reputa infatti che lo Stato non sia responsabile, in considerazione del legame non abbastanza forte che quest'ultimo intrattiene con l'attività fonte del rischio.

Pur formulando conclusioni differenti, è interessante notare come entrambi i tribunali specifichino il fatto che l'accettazione del rischio da parte dei ricorrenti (argomento sostenuto dal Governo) non possa costituire un fattore determinante al fine di escludere l'esistenza della *strict liability*.

La Corte europea non entra nel merito del dibattito sulla responsabilità oggettiva nei termini in cui la questione viene affrontata dai tribunali nazionali; tuttavia, alcune delle considerazioni da essa formulate presentano riflessi interessanti a questo proposito. In particolare, la Corte riprende esplicitamente l'affermazione della Corte Suprema, secondo la quale il punto di partenza dell'analisi dovrebbe consistere nella pericolosità dell'attività di immersione subacquea, controbilanciando questa considerazione con il fatto che, d'altra parte, il rischio effettivamente corso dai ricorrenti eccedesse ciò che essi «avevano il diritto di aspettarsi».

Quello che la Corte sembra contestare, quindi, è la possibilità di escludere la responsabilità dello Stato in relazione alle attività lecite ma pericolose, sulla sola base del presupposto che chi le svolge abbia in qualche modo prestato il proprio consenso. Ciò equivarrebbe infatti a svuotare di contenuto molti dei diritti della Convenzione, soprattutto nel momento in cui si afferma l'applicabilità di quest'ultima in materia di sicurezza sul lavoro, ambito che, per definizione, coinvolge attività lecite ma pericolose.

D'altro canto, risulta evidente come l'adozione di un regime di responsabilità oggettiva in relazione agli obblighi della Convenzione europea avrebbe l'effetto di ampliare notevolmente la portata degli obblighi positivi che incombono sullo Stato, soprattutto in situazioni di incertezza scientifica.

La Corte bilancia queste opposte tensioni aderendo a quanto affermato dai tribunali interni in relazione agli aspetti sostanziali della condotta statale, e limitandosi a sancire la violazione del solo diritto di informazione.

Tuttavia, il fatto che la violazione riconosciuta sia di natura esclusivamente procedurale non è privo di riflessi in relazione alla questione della responsabilità oggettiva dello Stato. La mancata divulgazione delle tabelle di decompressione viene ritenuta costituire una violazione del diritto alla salute degli individui, infatti, non solo alla luce delle incertezze esistenti all'epoca, ma altresì, come la Corte sostiene esplicitamente, «con il senno di poi» (*«with hindsight»*): è infatti alla luce delle conoscenze acquisite negli anni successivi che emerge la rilevanza di quel tipo di informazione per la salvaguardia della salute degli individui.

Ciò necessariamente implica una valutazione della condotta statale che tiene in considerazione le conoscenze emerse all'indomani dell'epoca in cui si svolgono i fatti, ma soprattutto gli effetti che l'attività ha provocato sulla salute dell'individuo, a prescindere dalla colpa o negligenza dello Stato.

In questo senso, il rifiuto della Corte di analizzare il grado di coinvolgimento di quest'ultimo nell'attività in questione può costituire un ulteriore fattore di ampliamento degli obblighi positivi, intesi come obblighi dello Stato di evitare qualsiasi situazione che possa arrecare un pregiudizio ai diritti individuali.

Il fatto di limitarsi alla constatazione di violazioni procedurali permette quindi alla Corte di conciliare una logica prossima all'idea di responsabilità oggettiva con una certa deferenza nei confronti dei tribunali nazionali - in relazione ad aspetti che, in ragione della loro complessità, avrebbero comportato problemi di natura probatoria.

D'altro canto, la preoccupazione degli effetti che l'ampliamento della portata del dovere di informazione può avere sulla prevedibilità della giurisprudenza della Corte emerge chiaramente dall'opinione parzialmente dissenziente del giudice Lorenzen. Quest'ultimo sottolinea infatti la differenza esistente fra il caso in oggetto - concernente rischi che si sarebbero manifestati sul lungo periodo - ed altri casi nei quali l'obbligo di informazione si riferiva a rischi «reali ed imminenti» (*Önerlydiz c. Turchia*, cit.), oppure a situazioni di pericolo verificatesi nel passato (ad esempio *Roche c. Regno Unito*, ric. n. 32555/1996).

### 7. La gestione dell'incertezza scientifica da parte della Corte

Uno degli aspetti interessanti del caso in oggetto concerne il ruolo dell'incertezza scientifica nella valutazione del comportamento statale.

In termini generali, l'intera vicenda processuale è attraversata da vari considerazioni inerenti il rischio, fra cui la sua consapevolezza ed accettazione da parte dei ricorrenti, nonché la sua percezione. Come accennato nell'introduzione, ciò costituisce un carattere comune delle controversie in materia ambientale e di salute, le quali pongono il giudice di fronte a complessi problemi di natura non solo strettamente giuridica, ma altresì scientifica e filosofica.

Uno dei primi punti che vale la pena analizzare nel ragionamento della Corte concerne il ruolo giocato dal concetto di rischio e, più precisamente, la sua relazione con l'intensità del controllo esercitato. Come già sottolineato, quest'ultima non mette in discussione, almeno in linea di principio, l'idea che una certa accettazione del rischio esistesse all'epoca dei fatti, e che ciò possa incidere sulla responsabilità statale.

Tuttavia, nel sottolineare la violazione dell'obbligo di informazione da parte dello Stato convenuto, essa formula un ragionamento di tipo probabilistico, fondato sull'idea che l'uso di tabelle di decompressione inadeguate abbia probabilmente contribuito in maniera rilevante ai pregiudizi subiti dai ricorrenti, nonché tale da determinare una violazione del diritto di informazione.

Dalle parole della Corte emerge quindi, anche se in filigrana, l'idea di un approccio precauzionale: benché non esista alcuna certezza che il pregiudizio lamentato sia conseguenza dell'attività di immersione, la probabilità esistente è nondimeno in grado di imporre in capo allo Stato l'obbligo di garantire agli individui un «diritto alla valutazione del rischio».

In altri termini, e anche alla luce di quanto osservato in precedenza in relazione al tipo di responsabilità riconosciuto in capo allo Stato, l'idea che sembra emergere è che la correlazione di tipo probabilistico, stabilita in base alle informazioni a disposizione della Corte, sia insufficiente ad affermare che lo Stato avrebbe dovuto disciplinare l'attività di immersione in maniera diversa, ma sufficiente a ritenere che, in quelle circostanze, gli individui avessero diritto alle informazioni necessarie ad effettuare una valutazione del rischio.

Il tipo di sindacato giurisdizionale esercitato e, di conseguenza, il margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati, si trovano quindi in stretta correlazione con l'adesione più o meno intensa dei giudici all'approccio precauzionale, il quale si trova per così dire ridimensionato al più circoscritto concetto di valutazione del rischio.

Ulteriore elemento che vale la pena sottolineare, e che è ricorrente nelle controversie aventi ad oggetto patologie almeno teoricamente multifattoriali, concerne la consapevolezza del fatto che la malattia da decompressione possa non essere l'unico fattore all'origine del pregiudizio lamentato e, allo stesso tempo, la convinzione che ciò non impedisca l'insorgere di responsabilità in capo allo Stato. Come sottolineato nell'opinione dissenziente dei giudici Zupančič e Gyulumyan nel caso *Tătar c. Romania* (ric. n. 67021/2001) le patologie derivanti da agenti tossici e, più in generale, le «patologie moderne», «sono imputabili ad una serie di fattori e non necessariamente ad un'unica causa», la loro specificità risiedendo quindi nell'assenza della «firma» dell'agente causale.

#### *8. Osservazioni conclusive*

La pronuncia analizzata costituisce da un lato un esempio di applicazione della Convenzione alla materia del lavoro e, dall'altro, fornisce un'ulteriore esemplificazione dei

problemi incontrati dai tribunali nazionali ed internazionali nella risoluzione di casi in materia di tutela ambientale e della salute.

Come accennato nell'introduzione, è l'ambiente, inteso in senso lato come insieme di condizioni all'interno delle quali si svolge la vita dell'individuo, che funge da elemento di raccordo fra questi due aspetti della sentenza, e che permette alla Corte – tramite l'applicazione del diritto di informazione così come codificato dalla giurisprudenza in materia ambientale – di stabilire la responsabilità dello Stato in un contesto di assenza di un nesso causale certo.

Ciò conferma quindi la versatilità delle disposizioni della Convenzione e la sua natura di «strumento vivente», atto a disciplinare diverse fattispecie (*Tyrer c. Regno Unito*, ric. n. 5856/1972, par. 31).

A questo proposito, è da rimpiangere che la Corte non abbia minimamente elaborato lo spunto fornito dalla sentenza della Corte Suprema, nella quale viene delineata un'analogia fra l'articolo 3 della CEDU e l'articolo 7 del Patto sui diritti civili e politici del 1966, relativo al consenso informato in relazione ad esperimenti medici o scientifici. Il fatto che l'articolo 3 non abbia trovato applicazione all'interno di questo caso ha senz'altro reso l'affermazione della Corte Suprema priva di rilevanza immediata. Tuttavia, l'osservazione formulata da quest'ultima è interessante nella misura in cui, utilizzando un concetto cardine nel campo della bioetica, pone la questione dell'informazione relativa ai rischi cui un individuo viene sottoposto, anche sul luogo di lavoro, su un piano, appunto, «etico», e non solo di mera tutela della salute.

ELISA RUOZZI