

Il Diritto del lavoro nell'interesse delle nuove generazioni

a cura di

Anna Maria Battisti

Sabrina Cassar

Maria Cristina Cataudella

Antonio Pileggi

Edizioni LPO



LAVORO E PREVIDENZA OGGI

DIREZIONE SCIENTIFICA

Antonio Pileggi

COMITATO DIRETTIVO

Iolanda Piccinini

Antonio Pileggi

Paolo Sordi

COMITATO SCIENTIFICO

Emilio Balletti

Maria Rosaria Barbato

Romulo Nei Barbosa DeFreitas Filho

Alberto Cámara Botía

Piera Campanella

Giovanni D'Alessandro

Loredana Ferluga

Vincenzo Ferrari

Alessandro Garilli

Stefano Giubboni

Fiorella Lunardon

Juan Pablo Maldonado

Massimiliano Marinelli

Alfredo Montoya Melgar

Pasquale Passalacqua

Francisco Pérez DeLos Cobos

Mattia Persiani

Adalberto Perulli

Roberto Pessi

Juan Gil Plana

Antonio Preteroti

Giampiero Proia

Giulio Prosperetti

Carmen Sánchez Trigueros

Giuseppe Santoro Passarelli

Luis Ángel Triguero Martínez

© **Edizioni LPO – Iuridica Edizioni Distribuzioni**

www.lpo.it

direzione@lpo.it

Supplemento al n. 11-12/2022 di Lavoro e previdenza oggi ISSN 0390-251X

INDICE

Il volume raccoglie gli Atti del Convegno “*Il diritto del lavoro nell’interesse delle nuove generazioni*” svoltosi il 9 novembre 2022 presso l’Università di Roma Tor Vergata

INTRODUZIONE

Il diritto del lavoro nell’interesse delle nuove generazioni

di *Roberto Pessi* I

Introduzione

di *Giampiero Proia* III

I - DIRITTO DEL LAVORO DELL’EMERGENZA AMBIENTALE E DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA

Diritto del lavoro dell’emergenza ambientale e della transizione ecologica

di *Antonella D’Andrea* 6

La fiscalità del lavoro, l’ambiente e la transizione ecologica: spunti per una riforma

di *Valerio Ficari* 17

Brevi note sulla tutela integrata dell’ambiente interno ed esterno all’impresa

di *Paolo Pascucci* 21

Prime note sulla riforma costituzionale in materia di ambiente

di *Filippo Vari* 25

II – INIZIATIVA ECONOMICA, UTILITÀ SOCIALE, UTILITÀ AMBIENTALE

Lavoro, ambiente, sicurezza: nuovi rischi, nuove tecniche di tutela

di *Nicola De Marinis* 31

Catene globali del valore e tutela dell’ambiente e dei lavoratori

di *Marco Mocella* 34

L’utilità ambientale nella prospettiva del risparmio energetico:

la riduzione dell’orario di lavoro

di *Pasquale Passalacqua* 37

III – TRASFORMAZIONE DELL’IMPRESA, AMBIENTE E NUOVE FORME DI LAVORO

La trasformazione dell’impresa nella transizione ecologica

di *Natalia Marzia Gusmerotti e Andrea Appolloni* 42

Pandemia covid-19: modifiche dell'organizzazione lavorativa e disagio lavorativo

di *Andrea Magrini* 49

Lavoro ibrido e sostenibilità

di *Michel Martone* 63

La tutela degli interessi delle nuove generazioni e le risposte del diritto del lavoro

di *Carlo Pisani* 66

Roberto Pessi*

Il diritto del lavoro nell'interesse delle nuove generazioni

SOMMARIO:

1. Diritto del lavoro dell'emergenza ambientale e della transizione ecologica.
2. Iniziativa economica, utilità sociale, utilità ambientale.
3. Trasformazione dell'impresa, ambiente e nuove forme di lavoro.

1. Diritto del lavoro dell'emergenza ambientale e della transizione ecologica.

Il lavoro e l'ambiente sono due aspetti fondamentali dell'esistenza umana, dai quali dipende, nel bene e nel male, la possibilità di sviluppo della persona, e il livello di benessere collettivo ed individuale. Già solo per questo, pur essendo due beni distinti, essi sono tra loro fortemente collegati, incidendo contemporaneamente sulla vita quotidiana dei consociati.

Ponendosi sul piano giuridico, ambiente e lavoro risultano essere, parimenti, valori essenziali sul piano costituzionale. Al contempo, la tutela dell'ambiente di lavoro afferisce al macro-tema della tutela ambientale e i principi su cui si fondano le loro due discipline giuridiche sono sostanzialmente analoghi e convergenti, ricorrendo una oggettiva circolarità tra le due tematiche.

Proprio partendo da queste premesse, negli ultimi anni, si è sviluppata, soprattutto nel contesto internazionale, una progressiva consapevolezza circa l'opportunità di intraprendere un approccio più integrato e sistemico nella predisposizione dei meccanismi di tutela dell'ambiente, sia interno che esterno all'impresa, con lo scopo di prevenire i rischi cc.dd. misti derivanti dall'attività produttiva.

Del resto, l'esigenza di una riconsiderazione sistemica delle questioni ambientali si rende tanto più necessaria nelle moderne società, complesse ed integrate, ove ha sempre meno senso distinguere rigidamente gli ambienti di vita da quelli di lavoro, e la salute dei lavoratori da quella dei cittadini.

Anche nell'ordinamento comunitario (si pensi alla direttiva quadro n. 89/391) emerge una tendenza alla correlazione tra la tutela dell'ambiente esterno e garanzia dell'ambiente interno, che implica forme di gestione coordinata delle misure di protezione.

2. Iniziativa economica, utilità sociale, utilità ambientale.

Dopo la crisi finanziaria del 2008, a livello globale diversi paesi hanno ritrovato, e in alcuni casi mantenuto, un percorso di crescita. Troppo spesso, tuttavia, il miglioramento delle condizioni economiche non è stato accompagnato da maggiori opportunità di trovare un lavoro dignitoso. I dati dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro attestano che entro il 2030 sarà necessario creare oltre 600 milioni di nuovi posti di lavoro solamente per tenere il passo con la crescita della popolazione in età lavorativa. Questa cifra equivale a circa 40 milioni di nuovi posti di lavoro ogni anno. Al contempo, è necessario migliorare le condizioni di 780 milioni di donne e uomini che, pur lavorando, non guadagnano abbastanza per permettere a loro stessi e alle rispettive famiglie di uscire da una situazione di povertà, in cui guadagnano l'equivalente di due dollari al giorno.

D'altronde, tra i paesi in via di sviluppo e quelli emergenti, quelli che hanno maggiormente investito in lavoro di qualità a partire dall'inizio del secolo sono cresciuti di quasi un punto percentuale in più ogni anno a partire dal 2007 e hanno inoltre dovuto far fronte a minori disuguaglianze del reddito. Già solo questo dato dimostra che una crescita economica incentrata sulla creazione di lavoro crea un circolo virtuoso che, oltre a risultare positivo per l'economia e per le persone, promuove lo sviluppo sostenibile. Un *focus* specifico, dovrebbe essere rivolto alla posizione delle micro, piccole e medie imprese, che, globalmente, creano le percentuali più elevate di occupazione, pari a circa i due terzi dei posti di lavoro in tutto il mondo. Sono anche le imprese più duramente colpite dalla crisi

* Professore Emerito di Diritto del Lavoro – Università LUISS “Guido Carli” di Roma.

finanziaria in ragione delle limitazioni all'accesso al credito e spesso operano nel settore informale, in cui le condizioni di lavoro sono spesso non regolamentate. Con riferimento a tale *target* sarà necessario sostenere tali categorie di imprese in una fase di trasformazione del mercato del lavoro e di rafforzamento delle relative attività, per mezzo di politiche che riflettano la diversità delle nuove iniziative in termini di dimensione, struttura e settore di appartenenza e che tengano detti fattori in debita considerazione anche con riferimento alle politiche occupazionali e di sicurezza sociale.

3. Trasformazione dell'impresa, ambiente e nuove forme di lavoro.

Un approccio più integrato tra questioni lavoristiche e ambientali ed il processo di trasformazione dalle stesse potrebbe essere raggiunto promuovendo prassi volontaristiche in tal senso, sia da parte delle aziende che dei singoli lavoratori.

Ed infatti, l'incentivo all'etica d'impresa, suscettibile di essere ricompresa nei codici di condotta, può certamente costituire una valida strategia per la gestione e la realizzazione, in un'ottica comprensiva di diversi obiettivi tra cui, in via prioritaria, quello di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e quello di protezione dell'ambiente.

In particolare, il riferimento è: (i) al riconoscimento al lavoratore del diritto di rifiutare di espletare la propria prestazione non solo nel caso di insalubrità dell'ambiente di lavoro ma anche nelle ipotesi in cui si renda conto che essa vada a discapito della salubrità dell'ambiente esterno; nonché (ii) al riconoscimento del diritto di critica del lavoratore in ordine alla segnalazione (anche) alle autorità pubbliche di situazioni di potenziale pericolo per la incolumità nell'ambito dell'impresa, nonché a carico della cittadinanza, derivanti dal rischio di diffusione di materiali inquinanti.

Al riguardo, onde rendere concretamente possibile la collaborazione del lavoratore nell'evitare che le attività produttive arrechino danni all'ambiente, è essenziale assicurare appropriati meccanismi di tutela avverso i possibili comportamenti ritorsivi da parte del datore di lavoro.

Passando al contesto sovranazionale, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in particolare, ha, negli ultimi anni, accresciuto in maniera significativa la sua attenzione nei confronti di una "*just transition*" verso una economia più verde, de-carbonizzata, sostenibile e circolare, intimamente legata con il concetto del c.d. "*decent work*".

E ciò, anche attraverso la creazione di nuove tipologie professionali (c.d. *green jobs*), legate allo sviluppo produttivo eco-sostenibile, in un'ottica di fondo che si basa sulla necessaria azione sinergica tra lavoro e ambiente, posto che «l'uno è in grado di beneficiare l'altro: l'ambiente, attraverso opportuni investimenti, può essere strumento di forte stimolo per il mercato del lavoro, ed il lavoro può essere orientato verso settori e con modalità tali da risultare utile alla tutela ambientale».

A livello eurounitario, da ultimo, si è registrato un forte impulso verso un modello di sviluppo eco-sostenibile da parte della Commissione Europea, la quale ha recentemente promosso il c.d. «*Green Deal* per l'Unione europea (UE) e i suoi cittadini» (ossia una "tabella di marcia" per una nuova politica di crescita dell'Europa basata su ambiziosi obiettivi climatici e ambientali), rilevando, anch'essa, la necessità di garantire che la transizione verso un'economia "*climate-neutral*" sia equa, inclusiva e socialmente accettabile per tutti, e tributando, dunque, «particolare attenzione alle regioni, alle industrie e ai lavoratori che dovranno affrontare i problemi maggiori» attraverso la proposta di «un meccanismo e un fondo per una transizione giusta, volti a non lasciare indietro nessuno».

Giampiero Proia*

Introduzione

Non è da oggi che la riflessione dei giuslavoristi si è rivolta verso l’*“interesse delle nuove generazioni”*, che è al centro dei lavori di questo Convegno.

Merito degli organizzatori dell’incontro odierno è stato, però, quello di collocare il tema in una prospettiva di ampio respiro, che si propone di approfondire le sue implicazioni sia, sotto il profilo teorico, alla luce dei principi fondamentali della Costituzione, sia, sotto un profilo più pragmatico, alla luce delle emergenze più scottanti poste dall’attuale evoluzione del contesto socio-economico.

E così, una delle sessioni (precisamente, la seconda) invita i partecipanti, già dal titolo dedicato a *“Iniziativa economica, utilità sociale, utilità ambientale”*, a confrontarsi con il dibattito, spinoso e sempre aperto, che ruota attorno al rapporto configurabile tra il comma 1 e quelli successivi dell’art. 41 Cost., ora arricchito dall’esplicito riferimento all’ambiente introdotto dalla riforma costituzionale del 2022.

Le altre due sessioni, a loro volta, evocano l’esigenza di inquadrare e declinare il tema delle nuove generazioni all’interno di due specifiche problematiche che si sono manifestate in tutta la loro importanza epocale negli ultimi anni, in qualche caso negli ultimi mesi.

Parliamo, da un lato, dell’impatto, *de iure conditum e condendum*, dell’emergenza ambientale e della transizione ecologica (oggetto della prima sessione), e, dall’altro, delle impetuose trasformazioni in atto nel mondo delle imprese, da considerare ancora in relazione alle esigenze dell’ambiente e tenendo conto delle nuove forme di lavoro.

È ovvio che le implicazioni dei temi posti sono così ampie e complesse che non possono essere neppure sintetizzate in questo breve intervento introduttivo. Ritengo, allora, opportuno limitarmi a segnalare una unica questione, a mio avviso fondamentale, che interessa trasversalmente tutte e tre le sessioni di approfondimento, ed è la questione dei doveri e delle responsabilità.

Una questione di cui è difficile parlare, e di cui si parla troppo poco, perché è più facile parlare di diritti.

Ma, se il diritto del lavoro (e non solo) deve pensare all’*“interesse delle nuove generazioni”*, è possibile non mettere al centro della discussione il dovere collettivo ed individuale di lasciare ad esse un mondo migliore di come lo abbiamo trovato, o almeno non peggiore?

La tutela di quell’interesse non presuppone e richiede una piena consapevolezza, che invece sembra mancare, delle responsabilità di tutti e di ciascuno nell’uso delle limitate risorse disponibili?

Vorrei richiamare qui alcune riflessioni già svolte in altra sede¹.

Anzitutto, la sostenibilità economica, sociale e ambientale del processo di sviluppo, che guardi al futuro dei più giovani, non può prescindere dalla dimensione globale, e in particolare dal superamento dei gravi squilibri delle condizioni ambientali e di vita che affliggono le diverse aree della terra.

Il dato di partenza che non può mai essere trascurato di considerare è che, mentre alcuni popoli sono privi di tutto (alimenti, acqua, cure sanitarie, possibilità di studiare, ecc.), in altri angoli della terra si registrano i guasti generati dal consumismo (tra opulenza, *“sprechi”* e distruzione delle risorse ambientali).

In questa situazione, peraltro, va pure tenuto presente che la spinta ad *“esportare”* nei Paesi più poveri i diritti sanciti dalle istituzioni internazionali è *“vissuta”* da quei Paesi come ostacolo alle scarse risorse di cui dispongono per poter competere nel mercato globale. E, del resto, per quanto

* Ordinario di Diritto del lavoro – Università Roma Tre.

¹ Cfr. G. PROIA, *La relazione “offuscata” tra diritti e doveri (nel “diritto del lavoro per una ripresa sostenibile”, ma non solo)* in *Mass. giur. lav.*, 2021, 923 e ss.. Si vedano anche E. GRAGNOLI, *Gli obiettivi del diritto del lavoro. Una replica solidale e la relazione “offuscata” tra diritti e doveri (nel “diritto del lavoro per una ripresa sostenibile”), ma non solo*, in *Mass. giur. lav.*, 2022, 143 e ss., e A. PERULLI, *Elogio del dovere (tra libertà e riconoscimento)*, in *Mass. giur. lav.*, 2022, 357 e ss..

egoisticamente possa non fare piacere, bisogna mettere anche in conto che lo sviluppo delle condizioni di vita nelle vaste aree “*depresses*” possa passare (o, forse, necessariamente dovrebbe passare) attraverso un processo di redistribuzione della ricchezza a livello globale, destinato ad incidere sui livelli di benessere acquisiti nei Paesi che oggi sono vincenti nella competizione “*senza confini*”².

Peraltro, la riflessione di natura socio-economica si collega al pensiero di chi, sul piano storico-filosofico e giuridico, ha messo in guardia dai pericoli che discendano da un processo, nemmeno troppo “*strisciante*”, di offuscamento del senso dei doveri³ e della conseguente disarticolazione tra questi e i diritti⁴. Una etica universale del progresso *only rights based*⁵ sembra aver portato, invero, a marginalizzare la dimensione deontica dei rapporti sociali ed a sottovalutare la considerazione che, in realtà, ogni diritto porta con sé “*waves of duties*”⁶.

Non è un caso che, dieci anni dopo aver scritto “*L’età dei diritti*”⁷, Norberto Bobbio si racconta dicendo: “*se avessi ancora qualche anno di vita, che non avrò, sarei tentato di scrivere «L’età dei doveri»*”⁸. Cosa c’è dietro questa intima riflessione? Non vi è solo l’amarezza per le aspettative deluse dalla mancata realizzazione dei diritti proclamati e rimasti “*sulla carta*”⁹; vi è anche la denuncia dell’eterogeneità dei fini alla quale ha dato luogo l’interversione del rapporto tra diritti e doveri, per effetto della quale le Dichiarazioni internazionali dei diritti rischiano di trasformarsi in “*un elenco di pii desideri*”¹⁰.

Il disallineamento tra senso dei diritti e senso dei doveri si manifesta, oggi, nella sua forma più drammatica, riflettendo proprio sui pericoli legati alla (in)sostenibilità a livello globale dell’attuale modello di sviluppo della società. Secondo le analisi più pessimistiche, la distruzione dell’ambiente, l’insufficienza delle risorse naturali, le trasformazioni climatiche sono fenomeni che, oltre a perpetuare disuguaglianze inaccettabili tra i popoli, mettono addirittura a rischio il futuro dell’umanità¹¹.

In ogni caso, la lotta per “*avere per sé*” comporta non solo, da parte dei “*vincitori*” di oggi, la sottrazione di risorse e di opportunità per gli “*sconfitti*”, ma anche il pericolo concreto di un domani peggiore per tutti, e in particolare per i più giovani e per chi non è ancora nato¹².

Ed allora, nella società *post-moderna* dominata dal mercato e venute meno le ideologie, quale che sia la priorità tra diritti e doveri¹³, è necessario che la riflessione giuridica ponga maggiore attenzione alla centralità della relazione che lega gli uni agli altri¹⁴, tanto più nella prospettiva pragmatica, e non declamatoria, della “*sostenibilità*”.

² Cfr. G. PROIA, *Working poors e “dintorni”*, in *Lav. dir. Eur.*, 1, 2022.

³ G. LIPOVETSKY, *Le crépuscule du devoir*, Paris, 1992. Si veda, anche, F. SEMERARI, *Etica normativa e crepuscolo del dovere*, in C. LUMER (a cura di), *Etica normativa*, Roma, 2008, 55 e ss..

⁴ R. POLIN, *L’obligation politique*, Paris, 1971, 163.

⁵ Si veda, al riguardo, P. COSTA, *Diritti fondamentali (storia)*, in *Enc. dir., Annali*, II, Milano, 2008, 365 e ss..

⁶ Cfr. J. WALDRON, *Rights in conflict, Ethics*, 1989, 510.

⁷ Cfr. la nota 4 che precede.

⁸ Così, N. BOBBIO, M. VIROLI, *Dialogo intorno alla Repubblica*, Roma-Bari, 2001, 40.

⁹ Pochi anni prima, ancora, N. BOBBIO, *Autobiografia*, A. PAPUZZI (a cura di), Roma-Bari, 1997, 261.

¹⁰ Così, N. BOBBIO, M. VIROLI. *Dialogo intorno alla Repubblica*, op. cit., 40.

¹¹ Si considerino, al riguardo, le allarmanti indicazioni emerse dalla XXVI Conferenza sul clima (COP 26) che si è conclusa a Glasgow il 13 novembre 2021.

¹² Al riguardo, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future: problemi di responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

¹³ Cfr. N. BOBBIO, *Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti* (1988), ora in ID., *Teoria generale della politica*, M. BOVERO (a cura di), Torino, 1999. Principale propugnatore della priorità dei doveri è stato, com’è noto, S. WEIL, *L’enracinement. Prélude à une déclaration des devoirs envers l’être humain*, Paris, 1943. D’obbligo il richiamo anche al pensiero mazziniano del dovere come principio di educazione dei cittadini [G. MAZZINI, *Doveri dell’uomo*, di M. SCIOSCIOLI (a cura di), Roma, 2005]. Nell’esperienza giuridica, per la concezione secondo la quale “*l’obbligo, o dovere giuridico, si presenta con carattere di assoluta priorità logica*”, si veda, in modo netto e con ampi richiami, N. IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, Padova, 1990, 25.

¹⁴ Sulla necessità dell’identificazione di doveri “*globali*”, A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”. La giustizia distributiva internazionale nell’età della globalizzazione*, Soveria Mennelli, 2005; ID., *Dall’ “indisponibilità”*

INTRODUZIONE

Una relazione che oggi, nelle società genuinamente democratiche, non evoca più il problema del conflitto tra il potere assoluto dei “*governanti*” e l’istanza di libertà dei “*governati*”, e dovrebbe, invece, evidenziare la funzione strumentale dei doveri sia quale fondamento costitutivo della comunità (di qualsiasi comunità), sia quale presupposto necessario per la realizzazione dei diritti sociali.

(tirannia) alla “ragionevolezza” (bilanciamento) dei diritti fondamentali. Lo sbocco obbligato: l’individuazione di “doveri” altrettanto fondamentali, in *Politica del diritto*, 2006, 167.

Antonella D'Andrea*

Diritto del lavoro dell'emergenza ambientale e della transizione ecologica

SOMMARIO:

1. La normativa lavoristica in relazione alla tutela dell'ambiente interno ed esterno l'impresa.
2. Il disastro ambientale dell'ex Ilva di Taranto.
3. Protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori e protezione dell'ambiente.

1. La normativa lavoristica in relazione alla tutela dell'ambiente interno ed esterno l'impresa.

Il diritto del lavoro è nato per contrastare i problemi legati all'industrializzazione¹, e con i primi interventi legislativi, volti a impedire lo sfruttamento psico-fisico delle fasce più deboli della manodopera, è emersa la sua anima "pubblicistica" al fianco di quella privatistica².

Con l'art. 2087 c.c. del 1942 si è poi passati da una mera logica di limitazione dell'iniziativa economica imprenditoriale all'inserimento nel regolamento contrattuale dell'obbligo positivo di garantire l'integrità fisica e morale del prestatore di lavoro³, mentre la Costituzione (art. 32, co. 1) ha successivamente affermato la salute non solo quale diritto fondamentale dell'individuo, ma quale "interesse della collettività", valorizzandone anche la dimensione sociale⁴. L'art. 9, L. n. 300/1970,

* Associato confermato di Diritto del lavoro - Università di Roma "Tor Vergata". Le considerazioni sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autrice e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

¹ Cfr. A. SUPPIOT, *Critique du droit du travail*, Paris, 1994, 45 e ss.; F. BRAUDEL, *Il mondo attuale, II, Le civiltà europee*, Torino, 426 e ss.; S. RODOTÀ, *Libertà e diritti in Italia dall'unità ai giorni nostri*, Roma, 1997, 51 e ss. Per U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, 1995, 21, il diritto del lavoro può definirsi "un diritto a misura d'uomo".

² Cfr. R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, in *Dir. rel. ind.*, 1999, 2, 153; A. VALLEBONA, *Lavoro e spirito*, Torino, 2011, 110 e ss. Con riferimento all'art. 2087 c.c., per G. F. MANCINI, *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, Milano, 1957, 99, nota 6, "l'art. 2087 [...] impone al datore di lavoro obblighi di diritto pubblico, onde l'interesse che vi si protegge è solo in subordine quello del lavoratore membro della comunità". Anche L. MENGONI, *Il contratto di lavoro nel diritto dei Paesi membri della C.E.C.A.*, Milano, 1965, 478, osserva che "gli effetti della norma generale dell'art. 1175 sulla disciplina del rapporto di lavoro sono assorbiti dalle norme di diritto pubblico sulla sicurezza del lavoro". Di diverso avviso L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, 1989, 55; F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Napoli, 1980, 47 e ss.; G. PERA, *Osservazioni sul c.d. obbligo di sicurezza del datore di lavoro*, in *Prob. sic. soc.*, 1967, 869; L. SPAGNUOLO VIGORITA, *Responsabilità dell'imprenditore*, in L. RIVA SANSEVERINO, M. MAZZONI (diretto da), *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, Padova, 1971, 447 e 448, secondo cui non esiste "alcuna contraddizione [...] tra la generalità dell'interesse e la natura contrattuale dello strumento adoperato per realizzarlo".

³ Per riferimenti generali, tra i tanti, G. LOY (a cura di), *La tutela della salute negli ambienti di lavoro*, Milano, 1988; M. FRANCO, *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, Milano, 1995; L. GALANTINO, *La sicurezza del lavoro*, Milano 1996; G. GRAGNOLI, *L'obbligo di sicurezza e la responsabilità del datore di lavoro*, in M. BESSONE (diretto da), *Trattato diritto privato*, XXIV, 2, Torino, 2007, 454 e ss.; P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in P. SCHLESINGER (fondato da) e F. D. BUSNELLI (diretto da), *Il codice civile. Commentario*, Milano, 2008, 135 e ss.; A. LASSANDARI, *Art. 2087 - Tutela delle condizioni di lavoro*, in E. GABRIELLI (diretto da), *Commentario del codice civile*, in O. CAGNASSO, A. VALLEBONA (a cura di), *Dell'impresa e del lavoro*, Artt. 2099 - 2117, I, Milano, 2013, 180 e ss.; G. NATULLO, *Il quadro normativo dal Codice Civile al Codice della sicurezza. Dalla Massima sicurezza possibile alla Massima Sicurezza effettivamente applicata*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza del lavoro*, Torino, 2015, 5 e ss.

⁴ Su cui, tra gli altri, D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, Torino, 2013, 141; A. SIMONCINI, E. LONGO, *art. 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Rapporti etico-sociali*, Torino, 2006, 659 e ss.; D. VINCENZI AMATO, *Rapporti etico-sociali, artt. 29-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1976, 169 e ss.

ha invece riconosciuto le “rappresentanze”⁵ dei lavoratori portatrici dell'interesse collettivo al rispetto e alla promozione della tutela della salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro⁶.

Ad un miglioramento qualitativo, soprattutto culturale⁷, si è assistito con l'intervento del diritto comunitario che prima, con l'Atto Unico del 1986, ha consentito l'adozione di direttive a maggioranza qualificata in questa materia e poi, con la direttiva-quadro 391/1989, ha superato la logica della tutela del singolo lavoratore per coinvolgere l'ambiente di lavoro nel suo insieme⁸.

Il D.Lgs. n. 81/2008, noto come “Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro”, ha confermato il diritto soggettivo di ogni lavoratore alla protezione e al miglioramento della sicurezza dell'ambiente di lavoro, anche indipendentemente da effetti specifici nella sua sfera individuale⁹. Inoltre, ha investito i lavoratori di una serie di doveri strettamente legati all'interesse della collettività aziendale, confermando così il forte condizionamento pubblicistico in questo ambito del contratto di lavoro.

Tuttavia, uno specifico richiamo all'emergenza ambientale nella normativa è al momento possibile ravvisarlo solo in poche norme. Lo troviamo, infatti, nel D.Lgs. n. 81/2008 all'art. 18, co. 1 lett. q), (in precedenza inserito all'art. 4 D.Lgs. n. 626/1994) dove si sancisce l'obbligo del datore di lavoro di intraprendere “appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno”. Mentre, all'art. 2, co. 1, lett. n), si definisce il concetto di “prevenzione” come quel “complesso di disposizioni o misure necessarie [...] per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno”, ragione per cui l'art. 46 stabilisce l'obbligo di includere nei luoghi di lavoro idonee misure per prevenire gli incendi e l'art. 272, co. 1, impone che, in tutte le attività per le quali la valutazione evidenzia rischi per la salute dei lavoratori, il datore di lavoro attui misure tecniche, organizzative e procedurali per evitare ogni esposizione degli stessi ad agenti biologici e adotti misure igieniche per prevenire e ridurre al minimo la propagazione accidentale di agenti biologici all'esterno del luogo di lavoro. Degno di nota è anche l'art. 1, co. 2, lett. a), L. n. 146/1990, che considera “essenziale”, ai fini del contemperamento col diritto di sciopero, la tutela dell'ambiente e, in particolare, dei servizi di protezione ambientale.

⁵ Sulle rappresentanze di cui all'art. 9 St. lav.: G. BRANCA, *Le “rappresentanze” per la tutela della salute e dell'integrità fisica del lavoratore*, in *Mass. giur. lav.*, 1971, 261; G. PERA, *Sub art. 9*, in C. ASSANTI, G. PERA, *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, Padova, 1972, 117-118; M. PERSIANI, *Condotta antisindacale, interesse del sindacato, interesse collettivo e interesse individuale dei lavoratori*, in *Pol. dir.*, 1971, 550; C. SMURAGLIA, *Il problema della salute e della integrità fisica dei lavoratori nella legge 20 maggio 1970, n. 300*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1971, I, 190-191; M. SALA CHIRI, *Sulla problematica della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori dopo l'art. 9 dello Statuto*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1973, II, 748; U. PROSPERETTI, *Sull'art. 9 dello statuto dei diritti dei lavoratori*, in *Mass. giur. lav.*, 1972, 23-24; V. SIMI, *La rappresentanza dei lavoratori istituita dalla legge 20 maggio 1970, n. 300 per la tutela della loro integrità fisica e della loro salute*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, III, Milano, 1974, 2898; M. GRANDI, *L'attività sindacale nell'impresa*, Milano, 1976, 146; T. TREU, *Condotta antisindacale e atti discriminatori*, Milano, 1974, 78; C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2000, I, 61.

⁶ Tra i numerosi commenti all'art. 9 St. lav.: C. BALDUCCI, *Commento all'art. 9*, in G. GIUGNI (a cura di), *Lo Statuto dei lavoratori*, Milano, 1979, 103 e ss.; F. BIANCHI D'URSO, *op. ult. cit.*, 189 e ss.; M. FRANCO, *op. ult. cit.*, 345 e ss.; G. GHEZZI, *Commento all'art. 9*, in G. GHEZZI, G. F. MANCINI, L. MONTUSCHI, U. ROMAGNOLI (a cura di), *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Bologna - Roma, 1972, 144 e ss.; L. MONTUSCHI, (a cura di) *Ambiente, salute e sicurezza*, Torino, 1997, 142 e ss.; G. G. BALANDI, *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro: l'art. 9 dello statuto*, in *Lav. dir.*, 1990, 222 e ss.; M. LAI, *I soggetti collettivi (rappresentanze per la sicurezza; organismi paritetici): costituzione, prerogative, attività*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza*, Torino, 2015, 799 e ss.

⁷ Cfr. R. DEL PUNTA, *op. cit.*, 154.

⁸ Recepita dal D.Lgs. n. 626/1994 come novellato dal D.Lgs. n. 242/1996. Sul nuovo sistema di prevenzione stabilito dalla direttiva: L. MENGHINI, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova “soggettività operaia”?*, in *Dir. sic. lav.*, 2021, I, 23 e ss.

⁹ Cfr. L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, 2008; S. M. CORSO, *Lavoro e responsabilità d'impresa nel sistema del d.lgs. 8 giugno 2008, n. 81*, Torino, 2015; L. MENGHINI, *op. cit.*, 31 e ss.

Con riferimento al ruolo delle parti sociali, queste sono chiamate a partecipare al “sistema di promozione della salute e sicurezza” e a contribuire in molte delle aree considerate dal Testo unico¹⁰. Anche nell’ambito dei sistemi di relazioni industriali delineati dalla contrattazione collettiva, soprattutto nei settori a maggiore rischio, la tutela dell’ambiente ha trovato piena cittadinanza in ragione del rilievo che tali problematiche hanno assunto nelle procedure di informazione e consultazione. La regolazione si è concretizzata, in particolare, nell’estensione delle competenze assegnate ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza a salvaguardia dell’ambiente esterno, nelle attività di indirizzo e di valorizzazione di buone prassi, nonché nelle politiche di formazione, informazione e sensibilizzazione dei lavoratori alle tematiche ecologiche¹¹.

2. Il disastro ambientale dell'ex Ilva di Taranto.

In verità, le organizzazioni sindacali sono state negli anni coinvolte in disastri ecologici dal forte impatto ambientale e sociale¹². Tra questi la vicenda dell'ex Ilva (oggi Acciaierie d'Italia) di Taranto è sicuramente la più emblematica¹³.

Questo complesso produttivo rappresenta da decenni una grande risorsa economica, con notevoli ricadute sui livelli occupazionali sia del personale dipendente che dell'indotto, ma anche una rilevante causa d'inquinamento ambientale e di morbilità¹⁴, come riconosciuto sin dalla delibera del 3 novembre 1990 del Consiglio dei ministri¹⁵. Ciò ha reso Taranto, secondo il Rapporto del Consiglio

¹⁰ Cfr. P. PASCUCCHI, *Salute e sicurezza: dalle rappresentanze dell'art. 9 ai rappresentanti del d.lgs. n. 81/08*, in *Dir. lav. mer.*, 2010, 3, 665.

¹¹ Dall'industria chimico-farmaceutica a quella del legno e dell'arredo, dall'edilizia ai settori dell'energia (gas e petrolio, elettrici) e della gomma-plastica, le questioni legate alla sostenibilità ambientale sono ormai penetrate nel sistema di relazioni industriali: cfr. *La contrattazione collettiva in Italia (2019)*, Adapt VI Rapporto, Bologna, 2020, 183 e ss.

¹² Sulla difficile posizione delle organizzazioni sindacali: L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, 1986, 42; C. CESTER, *Tutela dell'ambiente e tutela dell'occupazione*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1991, 427; P. TULLINI, *I dilemmi del caso Ilva e i tormenti del giuslavorista*, in *Ius17*, 2012, 3, 166-167.

¹³ In merito alle vicende dell'azienda: R. BIANCHI, *Il caso ILVA: breve storia della vicenda giudiziaria*, in *Amb. svil.*, Milano, 14 giugno 2018. Ma non bisogna dimenticare altri casi, come quello del Petrolchimico di Porto Marghera su cui Cass., Sez. IV, 17 maggio 2006-6 febbraio 2007, in *Il Foro it.*, 2006, II, 570, con nota di R. GUARINIELLO, *Tumori professionali a Porto Marghera*, in *Il Foro it.*, 2006, II, 551 e ss.

¹⁴ La perizia epidemiologica, commissionata dalla Procura nel procedimento del 2012, aveva evidenziato che fra gli operai dell'Ilva di Taranto si registravano delle percentuali di incidenza di malattie molto al di sopra della media: <http://www.epiprev.it/materiali/2012/Taranto/Concl-perizia-epidemiol.pdf>. Cfr. anche Istituto Superiore di Sanità, *Ambiente e salute a Taranto: evidenze disponibili e indicazioni di sanità pubblica*, 2012, disponibile sul sito <http://www.salute.gov.it> e il rapporto sugli effetti delle esposizioni ambientali, sulla morbosità e mortalità dei residenti a Taranto dell'agosto 2016 del Centro Ambiente e Salute Puglia, con finanziamento dalla Regione: https://www.sanita.puglia.it/web/csa/news-in-primo-piano_det/-/journal_content/56/890301/studio-di-coorte-sugli-effetti-delle-esposizioni-ambientali-ed-occupazionali-sulla-morbosita-e-mortalita-della-popolazione-residente-a-taranto. Nell'autunno dello stesso anno l'Istituto Superiore di Sanità, in collaborazione con la Asl di Taranto e l'Università di Brescia, ha anche evidenziato una situazione di potenziale presenza di disturbi clinici e preclinici del neurosviluppo nell'area: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=1008103>. Sugli evidenti effetti dannosi sul territorio degli inquinanti: http://www.arpa.puglia.it/web/guest/wind_days, e alcune misure cautelative consigliate da Arpa Puglia: <https://www.sanita.puglia.it/documents/36057/32591980/Misure+Cautelative+Wind+Day+16.07.2017/94037a67-8e54-4795-918a-453273069a38>. Tra gli altri studi precedenti al 2012: M. MARTUZZI, F. MITIS, A. BIGGERI, B. TERRACINI, R. BERTOLLINI, *Ambiente e stato di salute nella popolazione delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale in Italia*, in *Epidemiol. prev.*, 2002, 26, 6, suppl, 1-53; S. C. Statistica ed Epidemiologia, Dipartimento di Prevenzione ASL/TA, *Bollet. epidemiol.*, dicembre 2005, 6; M. A. VIGOTTI, D. CAVONE, A. BRUNI, S. MINERBA, M. CONVERSANO, *Analisi di mortalità in un sito con sorgenti localizzate: il caso Taranto. Rapporto ISTISAN 07/50*, Roma, 2007; A. FAUSTINI e A., *Stima della prevalenza di broncopneumopatia cronico-ostruttiva basata su dati sanitari correnti mediante un algoritmo comune in differenti aree italiane*, in *Epidemiol. prev.*, 2008, 32, 3, 46-55; G. GRAZIANO, M. BILANCIA, L. BISCEGLIA, G. DE NICHILLO, A. POLLICE, G. ASSENNATO, *Statistical analysis of the incidence of some cancers in the province of Taranto 1999-2001*, in *Epidemiol. prev.*, 2009, 33, 37-44.

¹⁵ Consiglio dei ministri, Deliberazione del 30 novembre 1990 che ha inserito Taranto fra le aree ad elevato rischio ambientale istituite dalla L. 8 luglio 1986 n. 349. Decisione confermata dalla Deliberazione dell'11 luglio 1997, sicché, ai sensi della L. n. 426/1998, l'area tarantina è stata classificata come “sito di interesse nazionale per le bonifiche”.

per i Diritti Umani dell'ONU del 12 gennaio 2022, una “zona di sacrificio” dei diritti umani, ovvero la peggiore negligenza immaginabile dell'obbligo di uno Stato di rispettare, proteggere e realizzare il diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile¹⁶. Secondo il Rapporto questa “zona di sacrificio”, come quelle dislocate in altri stati, rappresenta l'opposto dello sviluppo sostenibile in quanto danneggia gli interessi delle generazioni presenti e future¹⁷.

Come è noto, la vicenda dell'ex Ilva, tuttora irrisolta¹⁸, ha portato negli anni, direttamente o indirettamente, a plurimi interventi da parte di organi, giudiziari e non, sia italiani che europei¹⁹.

La Corte di giustizia europea²⁰, accogliendo il ricorso per infrazione promosso dalla Commissione UE il 29 giugno 2010²¹, ai sensi dell'art. 258 TFUE, ha condannato l'Italia perché inadempiente rispetto: alla Direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (Direttiva IPPC)²², che statuisce l'obbligo, da parte delle attività industriali ad alto potenziale inquinante, di dotarsi di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)²³; alla Direttiva 89/391/CE, sulla sicurezza e salute sul luogo di lavoro (SSL); alla Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, basata sul principio “chi inquina paga” che stabilisce, per le attività pericolose come la produzione siderurgica, una responsabilità presunta del gestore in caso di incidenti²⁴.

In seguito, la Commissione UE ha ribadito che l'Italia rimaneva inadempiente anche rispetto alla successiva Direttiva 2010/75/UE²⁵, riguardante le emissioni industriali e i grandi impianti di

¹⁶ Cfr. UN Human Rights Council, *The right to a clean, healthy and sustainable environment: non-toxic environment. Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, A/HRC/49/53, 12 January 2022, 6 e ss. in <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/004/48/PDF/G2200448.pdf?OpenElement>.

¹⁷ Cfr. UN Human Rights Council, *op. cit.*, 7 (punto 29).

¹⁸ La Corte d'Assise di Taranto il 31 maggio 2021, per il processo “Ambiente Svenduto” relativo al reato di disastro ambientale provocato dallo stabilimento e imputato alla gestione del gruppo Riva, ha inflitto pesanti condanne a molti dei 47 imputati, di cui 44 persone fisiche e 3 società. Attualmente, oltre ai procedimenti giudiziari in corso, è da sciogliere il nodo della coesistenza tra la proprietà privata e quella pubblica.

¹⁹ Su cui D. PULITANÒ, *Riflessioni sul caso Ilva*, in *Ius17*, 2012, 3, 151.

²⁰ C. giust. UE 31 marzo 2011, Commissione europea c. Repubblica italiana, causa C-50/10. È orientamento consolidato della Corte di Giustizia che ogni Stato membro si debba fare carico di assicurare la tutela degli altri interessi fondamentali eventualmente a rischio di pregiudizio: cfr. C. giust. UE 4 maggio 2016, Philip Morris Brands SARL e altri c. Secretary of State for Health., causa C-547/14, punto 60, anche per i richiami alla giurisprudenza comunitaria.

²¹ Disponibile su http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-866_en.htm. Si veda anche il *report* della missione d'inchiesta a Taranto del Dipartimento Petizioni del Parlamento Europeo del 17-19 luglio 2017, disponibile al link <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/123280/Background%20Document%20PE571.403EN.pdf>. Con il D.L. n. 180/2007 l'Italia ha prorogato il termine per l'adeguamento degli impianti esistenti alla Direttiva IPPC fino al 31 marzo 2008, trasmettendo i dati richiesti solo a fine ottobre 2009 e, con il D.Lgs. n. 155/2010, ha posticipato l'entrata in vigore dei valori limite di emissione al 2012. Ad aggravare la posizione italiana è intervenuta una nota del Ministero dell'Ambiente del 14 aprile 2009 con cui ha riferito alla Commissione UE di non essere in possesso dei dati sulle autorizzazioni concesse sul territorio nazionale a causa del ritardo degli aggiornamenti da parte delle Regioni. Altri ritardi sono emersi anche nei registri Ines (Inventario Nazionale delle Emissioni e loro Sorgenti) e E-PRTR (European Pollutant Release and Transfer Register), previsti dalla Direttiva IPPC per il censimento delle emissioni inquinanti provenienti dagli impianti industriali.

²² La Direttiva 96/61/CE, poi sostituita dalla Direttiva 2008/1/CE del 15 gennaio 2008 (Direttiva IPPC), ha istituito un quadro comune per disciplinare l'autorizzazione delle attività industriali e agricole ad alto potenziale inquinante.

²³ Le autorizzazioni AIA possono essere rilasciate solo se le imprese richiedenti si rendono responsabili della prevenzione e della riduzione dell'inquinamento e della gestione dei rifiuti secondo le migliori tecniche disponibili.

²⁴ La Direttiva 2004/35/CE prevede, per le attività pericolose riportate nell'allegato III, tra cui la produzione siderurgica, un tipo di responsabilità oggettiva per cui è sufficiente la sola prova di nesso causale fra l'attività aziendale e il danno ambientale, senza indagini di colpevolezza sul singolo caso. Ai sensi della Direttiva le persone fisiche o giuridiche colpite dal danno ambientale, oppure le ONG ambientali, hanno il diritto di richiedere alle autorità competenti di procedere nei confronti dell'azienda inquinante.

²⁵ La Direttiva 2010/75/UE, in sostituzione della Direttiva IPPC, ha lo scopo di proseguire il processo di riduzione delle emissioni delle installazioni industriali. Questa costituisce una rifusione di sette Direttive, tra cui la Direttiva IPPC e alcune Direttive settoriali. Oltre alla mancata trasposizione della suddetta Direttiva IED nei termini prescritti, la Commissione UE ha rilevato, in quell'occasione, anche l'assenza di controlli e di interventi delle autorità italiane sul corretto funzionamento dell'impianto dell'Ilva di Taranto.

combustioni (Direttiva IED), e per questo, non avendo avuto alcun riscontro positivo, ha inviato al Governo italiano un parere motivato con il quale ha segnalato una serie di infrazioni²⁶.

La Corte europea dei diritti umani, con la sentenza “Cordella e altri” del 24 gennaio 2019²⁷, è stata invece chiamata a pronunciarsi in merito all'accusa di “crimine contro l'umanità” sostenuta da cittadini e lavoratori, di cui alcuni in rappresentanza di parenti deceduti e figli minori malati. Secondo il capo d'imputazione non solo i vertici dell'Ilva si sarebbero resi artefici di reati plurimi contro la vita e la salute umana, ma anche le autorità nazionali ne sarebbero state complici per avere omesso di predisporre un quadro normativo e amministrativo idoneo a prevenire e neutralizzare gli effetti letali di un inquinamento industriale di dimensioni enormi, contribuendo ad aggravarne le conseguenze. Ritenute sufficientemente fondate, e documentate, le prove acquisite, la Corte di Strasburgo ha aperto un procedimento sia contro i responsabili del Gruppo Ilva che contro lo Stato italiano in quanto “competete agli Stati ricercare il giusto equilibrio tra interessi individuali e collettivi”²⁸, precisando che interesse collettivo è non solo quello alla produzione, e quindi all'occupazione, ma anche, e soprattutto, alla salute e alla salvaguardia dell'ambiente. Circa le modalità di intervento, essendo riconosciuto agli stati membri “un certo margine di apprezzamento” nel rispetto della Convenzione²⁹, lo Stato italiano aveva il compito di “determinare precisamente le misure che sarebbero state necessarie nella fattispecie per ridurre in maniera più efficace il livello di inquinamento”³⁰. Alla luce di queste indicazioni, la Corte ha condannato lo Stato italiano per la violazione dell'art. 8 CEDU (riguardante il “Diritto al rispetto della vita privata e familiare”) e dell'art. 13 CEDU (concernente il “Diritto a un ricorso effettivo”).

Più di recente, lo scorso 5 maggio, la medesima Corte ha emesso quattro sentenze, a seguito dei ricorsi presentati da alcuni operai dell'acciaieria, con cui, nella linea interpretativa della sentenza del 2019, ha ribadito la necessità e l'urgenza di eseguire i lavori di bonifica dello stabilimento e del territorio interessato, nonché condannato l'Italia per la violazione dell'art. 8 CEDU³¹.

Da parte degli organi giudiziari nazionali, prima del 2012, vi erano stati alcuni procedimenti penali, di cui uno terminato con la condanna per “getto pericoloso di cose” *ex art.* 674 c.p.³², a cui si aggiungevano rilievi da parte dell'ARPA Puglia, del febbraio 2008, in merito alla diossina emessa

²⁶ Commissione UE, 26 settembre 2013. Anche successivamente la Commissione UE ha constatato la mancata riduzione degli elevati livelli di emissioni generate durante il processo di produzione dell'acciaio laddove, in un'ottica di risanamento, nel 2010 l'azienda “Riva Taranto Energy and Environment” aveva anche ricevuto 200 milioni di euro dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI) per effettuare lavori finalizzati a sostenere i costi della competitività e sostenibilità tecnica, ambientale e occupazionale dello stabilimento.

²⁷ C. Edu, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia, in *Riv. giur. lav.*, 2019, 3, 405. Su cui C. ROMEO, A. V. SALAMINO, *Bilanciamento tra tutela della salute e sviluppo economico: il caso “Ilva”*, in *Giur. it.*, 2019, 2228. La Corte, nella precedente sentenza del 24 marzo 2015, Smaltini c. Italia, aveva invece dichiarato irricevibile il ricorso non avendo ravvisato carenze nelle pronunce emesse in un caso di asserito nesso causale tra la leucemia contratta dalla ricorrente e le emissioni industriali dell'Ilva alla luce delle conoscenze scientifiche dell'epoca. Diversamente, nella sentenza 19 febbraio 1998, causa Guerra e altri c. Italia, la Corte aveva dichiarato che la mancanza di informazioni ufficiali sull'opportuno atteggiamento civico dinanzi alle emissioni inquinanti di una fabbrica vicina era in contrasto con i richiamati diritti (punto 60), così come, nella sentenza 9 dicembre 1994, causa López Ostra c. Spagna, la Corte di Strasburgo aveva ritenuto evidente che i gravi danni all'ambiente possono pregiudicare il benessere di una persona, impedendole di godere del suo domicilio e ledendo la sua vita privata e familiare (punto 51).

²⁸ C. Edu, 24 gennaio 2019, cit., (punto 157).

²⁹ C. Edu, 24 gennaio 2019, cit., (punto 158).

³⁰ C. Edu, 24 gennaio 2019, cit., (punto 160).

³¹ C. Edu, 5 maggio 2022: ricorso n. 4642/17, Ardimento e altri c. Italia; ricorso n. 45242/17, Perelli e altri c. Italia; ricorso n. 48820/19, Briganti e altri c. Italia; ricorso n. 37277/16, A. A. e altri c. Italia. Il *petitum* dei ricorsi ha riguardato le emissioni inquinanti derivanti dalle attività svolte dall'acciaieria e i loro effetti sulla salute della popolazione locale. Le sentenze sono disponibili al link https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20.wp#.

³² Su cui Cass. pen., Sez. III, 28 settembre 2005, n. 38934, Riva, in *Giust. pen.*, 2006, II, c. 545.

dallo stabilimento siderurgico³³, nonché un'ordinanza del sindaco, del giugno 2010, sulla restrizione nell'utilizzo di aree pubbliche inquinate³⁴.

La situazione è però cambiata quando il G.i.p presso il Tribunale di Taranto, in data 25 luglio 2012³⁵, ha disposto, *ex artt.* 321, co. 1, c.p.p., il sequestro preventivo, senza facoltà d'uso, di determinate aree ed impianti dello stabilimento siderurgico sul presupposto del compimento di reati ambientali e contro l'incolumità e la salute pubblica, nella convinzione che “chi gestiva e gestisce l'Ilva ha continuato nell'attività inquinante con coscienza e volontà per la logica del profitto, calpestando le più elementari regole di sicurezza”³⁶. A ridosso dell'apposizione del vincolo di sequestro dello stabilimento, però, l'Esecutivo, preso atto della gravità della vicenda, ha siglato il 26 luglio 2012 un protocollo d'intesa per interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione dell'area, nonché previsto “disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città” con il D.L. 7 agosto 2012 n. 129, convertito dalla L. 4 ottobre 2012 n. 171. Successivamente, il 26 ottobre 2012, il decreto del Ministro dell'ambiente ha provveduto al riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) del 4 agosto 2011³⁷.

Nonostante la “nuova” AIA, il G.i.p. non ha accolto l'istanza di dissequestro presentata dall'Ilva³⁸, sicché, in concomitanza alla decisione giudiziaria, il Governo, considerando la continuità dello stabilimento produttivo una “priorità strategica di interesse nazionale”, ha conferito dignità di legge all'autorizzazione integrata ambientale mediante l'adozione del D.L. 3 dicembre 2012, n. 207³⁹. La

³³ Arpa Apulia, *Relazione tecnica*, 16 settembre 2008, 6.

³⁴ Per una sintesi della vicenda cfr. Commissione parlamentare di inchiesta, XVI legislatura, *Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti della Regione Puglia*, approvata all'unanimità il 17 ottobre 2012, disponibile al link <http://documenti.camera.it/apps/nuovovisita/Documenti/DocumentiParlamentari/parser.asp?idLegislatura=16&categoria=023&tipologiaDoc=documento&numero=012&doc=pdfel>.

³⁵ Trib. Taranto, Uff. G.i.p., ord.-decr. 25 luglio 2012. Il G.i.p. ha contestualmente nominato quattro custodi-amministratori, affidando loro il compito di avviare immediatamente le procedure tecniche e di sicurezza per il blocco delle specifiche lavorazioni e lo spegnimento degli impianti. Il sequestro preventivo è stato confermato in sede di riesame, con parziale riforma dei profili dell'esecuzione ed amministrazione-custodia dei beni. L'ordinanza del riesame ha confermato la sussistenza del *fumus commissi delicti* e del *periculum in mora* che hanno legittimato il G.i.p. a disporre il sequestro, evidenziando che esso era stato deciso sia in ragione dell'accertato nesso pertinenziale tra gli impianti dello stabilimento Ilva e la condotta penalmente vietata, che per impedire che i reati ipotizzati portassero ad ulteriori conseguenze atteso che era “in corso una massiva attività emissiva di sostanze nocive alla salute umana ed animale ed idonea a compromettere l'attività dell'ambiente circostante (aria, acqua, terreni, vegetali) derivante dal ciclo di lavorazione del siderurgico di Taranto”: Trib. Taranto, Giud. Ries., ord. 7 agosto 2012, 114-116. Il sequestro preventivo senza facoltà d'uso ai fini produttivi intendeva quindi perseguire l'obiettivo del “raggiungimento, il più celermente possibile, del risanamento ambientale e l'interruzione delle attività inquinanti”: Trib. Taranto, Giud. Ries., cit., 118. In verità la facoltà d'uso era stata già concessa all'azienda in un precedente procedimento penale “allo scopo di evitare l'interruzione dell'attività lavorativa e soprattutto per consentire la realizzazione di opere atte a eliminare i rischi”, ma senza che la stessa adottasse misure intese ad eliminare o ridurre il fenomeno inquinante dello spolverio: cfr. Cass. pen., Sez. III, 28 ottobre 2005, Riva, cit. su cui G. AMENDOLA, *La magistratura e il caso Ilva. Prime riflessioni*, in *Quest. giust.*, 2012, V, 10.

³⁶ Trib. Taranto, Uff. G.i.p., decr. sequestro preventivo 22 maggio 2013. In merito al sequestro dell'impianto, cfr. M. A. PASCULLI, *L'Ilva s.p.a. sotto sequestro tra esigenze di sicurezza ed evidenza scientifica. Per una rilettura del concetto di causalità*, in *Resp. amm. soc.*, 2013, 1, 81.

³⁷ AIA, 4 agosto 2011, PROT. DVA/DEC/2012/0000547, in *Gazz. uff.*, 27 ottobre 2012, n. 252.

³⁸ Trib. Taranto, Uff. G.i.p., ord. 30 novembre 2012.

³⁹ Il quadro normativo determinatosi con il D.L. n. 207/2012 si caratterizzava per la previsione che, presso gli stabilimenti dei quali era riconosciuto l'interesse strategico nazionale e che occupavano almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa, quando era indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, poteva continuare per un tempo non superiore a 36 mesi, anche nel caso fosse stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite, con una Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata in sede di riesame; dall'altro prevedeva una disciplina particolare inerente alla vicenda Ilva. Rilevante è il combinato disposto dell'art. 1, co. 4 (“i provvedimenti di sequestro non impediscono [...] l'esercizio dell'attività d'impresa”) con l'art. 3, co. 3 (“a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la società Ilva S.p.A. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti del provvedimento di cui al co. 2 [l'autorizzazione integrata ambientale] alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento ed alla conseguente commercializzazione dei prodotti per un periodo di 36 mesi”). Perplessità sono espresse da G. ARCONZO, *Note critiche sul “decreto legge ad*

successiva L. n. 231/2012 ha poi confermato, e implementato, le disposizioni urgenti previste dal D.L. n. 207/2012, permettendo alla società di continuare la propria attività industriale nonostante il perdurare delle emissioni nocive fuori soglia⁴⁰. Il legislatore ha in questo modo rivendicato a se stesso la scelta delle modalità con cui contemperare i diritti in gioco, cercando di escludere ogni possibile interferenza giudiziaria.

Il Procuratore della Repubblica ha allora notificato un duplice ricorso per conflitto di attribuzioni, mentre il Tribunale, nella funzione di appello *ex art. 322-bis c.p.p.*, ed il G.i.p. promuovevano un giudizio di legittimità in via incidentale, ritenendo non manifestamente infondate le censure d'incostituzionalità del Decreto-Legge e della relativa legge di conversione⁴¹.

Chiamata a pronunciarsi sulla complessa vicenda, la Corte costituzionale, con le ordinanze nn. 16 e 17 del 2013⁴², ha dapprima dichiarato inammissibili i conflitti di attribuzione e poi, nella successiva e articolata sentenza n. 85/2013⁴³, ha giustificato la "legge-provvedimento"⁴⁴ asserendo che l'intervento del legislatore era volto a rendere compatibili la tutela dell'ambiente e della salute con il mantenimento dei livelli occupazionali⁴⁵.

Ilvam” tra legislazione provvedimento, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati, in *Dir. pen. cont.*, 2013, I, 17 e ss., per il quale, nel bilanciamento tra salute e iniziativa economica privata, il Decreto n. 207/2012 riservava “maggiore tutela agli interessi economici, degli imprenditori e dei lavoratori”, mentre R. BIN, *L’Ilva e il soldato Baldini*, in *Quad. cost.*, 2013, 122 e ss. parla esplicitamente di un “provvedimento per il caso concreto”, goffamente “ammantato da un involucro di disciplina generale”. Cfr., inoltre, F. DICRISTINA, *Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo*, e N. SELVAGGI, *Il decreto ‘salva-ILVA*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 4, 369 e ss.

⁴⁰ Il Preambolo esplicita la *ratio legis*: se da un lato riconosce che la “continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento siderurgico Ilva S.p.A. costituisce una priorità strategica di interesse nazionale”, dall’altro si pone l’obiettivo di garantire “l’immediata esecuzione di misure finalizzate alla tutela della salute ed alla protezione ambientale”. Vale la pena notare che interventi legislativi di interferenza con provvedimenti giudiziari cautelari vi erano stati anche in precedenza: cfr. D.L. 11 maggio 2007, n. 61 (convertito, con modificazioni, dall’art. 1, co. 1, L. 5 luglio 2007, n. 87) e D.L. 23 maggio 2008, n. 90 (convertito, con modificazioni, dall’art. 1, co. 1, L. 14 luglio 2008, n. 123) per fronteggiare l’emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania; D.L. 7 marzo 2002, n. 22 (convertito con modificazioni con Legge 6 maggio 2002, n. 82) con riferimento al procedimento per inquinamento ambientale determinato dagli stabilimenti petrolchimici di Gela (su cui M. DI LECCE, *Il petrolchimico di Gela: un nuovo caso esemplare*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 817 e ss.).

⁴¹ Trib. Taranto, Uff. App., ord. 8 gennaio 2013. Come affermato dalla Procura e condiviso dal G.i.p.: “garantendo la prosecuzione dell’attività produttiva, le norme in questione inibiscono sostanzialmente alla magistratura di promuovere (p.m.) e di adottare efficacemente (giudici) provvedimenti cautelari reali, e soprattutto vanificano quelli eventualmente già in atto”.

⁴² C. cost., 13 febbraio 2013, ord. n. 16-17, ha dichiarato inammissibile il ricorso del Procuratore della Repubblica dato che, in concreto, la lesione delle competenze sarebbe stata sindacata nel giudizio incidentale sollevato dal Tribunale di Taranto (in funzione del Giudice dell’appello *ex art. 322-bis c.p.p.*) e dal G.i.p. Per un commento V. CAVANNA, *Caso Ilva e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (nota a Corte cost. ord. 13 febbraio 2013 nn. 16 e 17)*, in *Amb. svil.*, 2013, 4, 326.

⁴³ C. cost, sent. 9 maggio 2013, n. 85, in *Gazz. Uff.*, 15 maggio 2013, n. 20.

⁴⁴ Sul punto, A. MARCHETTI, *Il “decreto Ilva”: profili di costituzionalità di una legge-provvedimento*, in *federalismi.it*, 17 luglio 2013, richiama C. cost., ord., 14 luglio 2000, n. 289, ma vi sono pronunce più risalenti: cfr. C. cost. 25 maggio 1957, n. 60, come riferisce F. ZAMMARTINO, *Le leggi provvedimento nella giurisprudenza delle corti nazionali ed europee tra formalismo interpretativo e tutela dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2017, 4.

⁴⁵ La sentenza n. 85/2013 cit. è stata commentata da P. PASCUCCI, *La salvaguardia dell’occupazione nel decreto “salva Ilva”. Diritto alla salute versus diritto al lavoro*, in *Dir. lav. merc.*, 2013, 3, 671 e ss.; N. CUNIBERTI, *La Consulta rigetta la questione di costituzionalità del c.d. “decreto Ilva”*, in *Amb. svil.*, 2013, 6, 505; V. ONIDA, *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell’ambiente*, in *Giur. cost.*, 2013, 1494; D. PULITANÒ, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge Ilva*, in *Giur. cost.*, 2013, 1498; P. CARLUCCIO, *Caso ILVA: tutela dell’ambiente, bilanciamento fra diritti fondamentali e riserva di giurisdizione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 7, 750; V. CAVANNA, *Ilva, criterio di ragionevolezza e bilanciamento dei diritti (nota a Corte cost., n. 85/2013)*, in *Amb. svil.*, 2013, 7, 631 e ss.; R. BIN, *Giurisdizione e amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza “Ilva”*, in *Giur. cost.*, 2013, 1505 e ss., I; U. SALANITRO, *Il decreto ILVA tra tutela della salute e salvaguardia dell’occupazione: riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8-9, 1041 e ss.; A. MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Dir. pen. cont.*,

Nel richiamare alcuni suoi precedenti, la Corte ha affermato che “tutti i diritti fondamentali” tutelati dalla Costituzione “si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre ‘sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro’ (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe ‘tiranno’ nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”. La normativa sui siti industriali strategici realizzava, quindi, un “ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all’ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l’interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso”⁴⁶.

Nella sentenza si ricordava, inoltre, che non si prevedeva né disponeva la revoca dei sequestri disposti dall’autorità giudiziaria, ma si autorizzava la prosecuzione dell’attività per un periodo determinato ed a condizione dell’osservanza delle prescrizioni dell’AIA riesaminata. La *ratio* dell’intervento legislativo era dunque quello di procedere ad un graduale, ma intenso, processo di risanamento degli impianti, senza dover necessariamente arrivare alla chiusura dello stabilimento, con conseguente nocimento per l’attività economica, che avrebbe determinato un elevato incremento del tasso di disoccupazione, difficilmente sostenibile per i suoi costi sociali”⁴⁷.

Negli anni successivi si sono succeduti una serie di provvedimenti adottati dal Governo in favore dell’Ilva, sempre con la modalità del Decreto-Legge convertito in legge⁴⁸, malgrado la maggiore sensibilità maturata nei confronti della tutela dell’ambiente, come dimostra il varo della L. n. 68/2015, sui c.d. “eco-reati”, di profonda modifica della disciplina penale a tutela dell’ambiente. Infatti, oltre l’aggiunta di fattispecie sotto forma di delitto, si è assistito all’introduzione del titolo VI *bis* del libro

2003, I, 7 e ss.; M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e "ragionevole" compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, in *federalismi.it*, 5 febbraio 2014, 23, secondo cui “più che il criterio del bilanciamento è prevalso quello della sopportabile compressione”; M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi: le ragioni economico-finanziarie degli interventi legislativi secondo la giurisprudenza costituzionale*, in F. FERRARO, S. ZORZETTO (a cura di), *La motivazione delle leggi*, Torino, 2018, 20 e ss. In relazione ad una stessa fattispecie concreta C. cost. 30 luglio 1993, n. 365, in *Giur. cost.*, 1993, 2906, aveva statuito che, “a parte il carattere meramente programmatico del precetto di cui all’art. 4 Cost., la concreta disciplina del diritto del lavoro rientra nella discrezionalità del legislatore, il quale può dettare limiti a tutela di interessi pubblici e di valori primari quale è la tutela dell’ambiente e della salute dei cittadini, beni anch’essi garantiti dalla Costituzione (art. 9 e 32 Cost.)”. Anche C. cost. 16 marzo 1990, n. 127, in *Giur. cost.*, 1990, 727, con nota di L. VIOLINI, *Protezione della salute e dell’ambiente “ad ogni costo”*, aveva affermato la prevalenza del diritto alla salute sugli altri diritti costituzionali in ipotesi conflittuali con l’art. 32 Cost.

⁴⁶ Per il Giudice delle leggi il punto di equilibrio tra valori in gioco deve essere valutato dal legislatore secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, su cui M. CARTABIA, *Il principio di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *cortecostituzionale.it*, 24-26 ottobre 2013.

⁴⁷ Occorre rilevare che nemmeno la sentenza n. 85/2013 della Corte costituzionale ha chiuso la vertenza Ilva e ne ha composto il conflitto di attribuzioni con l’autorità giudiziaria: cfr. A. VALLEBONA, *Per l’Ilva non basta neppure la Corte costituzionale*, in *Mass. dir. lav.*, 2013, 495.

⁴⁸ Tra questi: il D.L. 4 giugno 2013, n. 61, convertito con modificazioni con L. 3 agosto 2013, n. 89, ha introdotto “Nuove disposizioni urgenti a tutela dell’ambiente, della salute e del lavoro nell’esercizio di imprese di interesse strategico nazionale”, prevedendo sia la nomina di un “commissario straordinario” (da parte del Consiglio dei ministri) (art. 1) sia il “commissariamento della s.p.a. Ilva” (art. 2); il D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito in L. 30 ottobre 2013, n. 125, ha riguardato la gestione commissariale delle imprese di interesse strategico (art. 12); il D.L. 10 dicembre 2013, n. 136, convertito, con modifiche, con L. 6 febbraio 2014, n. 6, ha posticipato il piano industriale di risanamento e ha delineato uno “scudo penale” per la gestione commissariale; il D.L. 5 gennaio 2015, n. 1, convertito in L. 4 marzo 2015, n. 20, ha disciplinato l’esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi (su cui A. SCARCELLA, *Tutela della sicurezza dei lavoratori: incostituzionale la normativa “anti blocco Ilva”*, in *Igiene sic. lav.*, 2018, 6, 339-340); il D.L. 4 dicembre 2015, n. 191, convertito in L. 1 febbraio 2016, n. 13; il D.L. 9 giugno 2016, n. 98, convertito con L. 1 agosto 2016, n. 151.

Il cod. pen., intitolato dei “delitti contro l’ambiente”, che ha esteso la responsabilità degli enti ai più gravi reati ambientali, risolvendo così una delle maggiori lacune del D.Lgs. n. 231/2001⁴⁹.

Tra i plurimi provvedimenti legislativi succedutisi nel tempo - volti a prorogare i tempi di attuazione del piano ambientale, a escludere la responsabilità penale e amministrativa per condotte poste in essere e a realizzare attività assistenziali per la popolazione del territorio - l’art. 3, D.L. n. 92/2015, e gli artt. 1, co. 2, e 21-*octies*, L. 6 agosto 2015, n. 132⁵⁰, sono stati dichiarati viziati di illegittimità costituzionale dal Giudice delle leggi, con sentenza n. 58 del 2018⁵¹, in quanto ritenuti irrispettosi dell’esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, nonché per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che esponevano questi ultimi a rischio della stessa vita. Nella sua decisione la Corte costituzionale ha espressamente sostenuto che il legislatore aveva “finito col privilegiare in modo eccessivo l’interesse alla prosecuzione dell’attività produttiva, trascurando le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (artt. 4 e 35 Cost.)”. Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione portava quindi a ritenere la normativa impugnata non rispettosa dei limiti che la Costituzione impone all’attività d’impresa che, ai sensi dell’art. 41 Cost., “si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”. Inoltre, il bilanciamento avrebbe dovuto essere condotto senza consentire l’illimitata espansione di uno dei diritti contrapposti divenuto invece “‘tiranno’ nei confronti di altre posizioni costituzionalmente riconosciute e protette che rappresentano, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”.

Una sequenza di ulteriori provvedimenti ha in seguito indotto i giudici di Taranto a proporre un’ulteriore questione di costituzionalità, ma la Corte costituzionale ha ritenuto di non potersi pronunciare sia con riguardo alle proroghe dei termini di attuazione del c.d. piano ambientale, fissata

⁴⁹ Il progressivo ampliamento alla materia ambientale dei reati presupposti a carico degli enti ha posto al centro della riflessione giuridica il rapporto tra le norme c.d. tecniche e i modelli organizzativi di cui al D.Lgs. n. 231/2001, che rappresentano condizioni necessarie per l’esenzione dalla responsabilità amministrativa della società in caso di commissione di reati. A riguardo vale la pena ricordare gli standard UNI EN ISO 14001, che delineano i presidi di natura organizzativa volti a garantire una corretta gestione aziendale con specifica attenzione alla tutela dell’ambiente. In particolare, il sistema di gestione ambientale ISO 14001 è in grado di supportare le imprese a ottimizzare e innovare i propri assetti imprenditoriali, organizzativi e tecnici, al fine di prevenire il rischio di commissione di reati ambientali di cui all’art. 25-*undecies*.

⁵⁰ Il contenuto del D.L. 4 luglio 2015, n. 92, non convertito in Legge (su cui S. ZIRULIA, *In vigore un nuovo decreto “salva Ilva” (e anche Fincantieri)*, in *penalecontemporaneo.it*, 6 luglio 2015), è diventato il contenuto del D.L. 27 giugno 2015, n. 83, convertito in L. 6 agosto 2015, n. 132, il cui art. 21-*octies*, rubricato “misure urgenti per l’esercizio delle attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario”, ha inteso escludere che l’esercizio dell’attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale fosse impedito dal sequestro su beni dell’impresa titolare dello stabilimento, quando la misura cautelare fosse stata adottata in relazione all’ipotesi di reato inerenti la sicurezza dei lavoratori e dovesse garantirsi il necessario bilanciamento tra la continuità dell’attività produttiva, la salvaguardia dell’occupazione, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro.

⁵¹ C. cost., sentenza, 23 marzo 2018, n. 58, in *Il Foro it.*, 2018, I, 1073 con nota di R. ROMBOLI. Per ulteriori commenti: C. LARINNI, *Lecita l’attività produttiva in aziende sottoposte a sequestro preventivo se bilanciati gli interessi costituzionalmente protetti*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 1296; G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Quest. giust.*, 10 aprile 2018; S. ZIRULIA, *Sequestro preventivo e sicurezza del lavoro: illegittimo il decreto “salva Ilva”*, in *Riv. it. dir. proc.*, 2018, 947; S. LAFORGIA, *Diritto al lavoro versus diritto alla salute? Il lavoro è sicuro o non è*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, II, 141. In precedenza, C. cost. 13 luglio 2017, n. 182, in *Gazz. Uff.* 19 luglio 2017, n. 29, aveva riconosciuto “non priva di giustificazione sul piano costituzionale né, tanto meno, irragionevolmente discriminatoria” la disciplina del D.L. n. 98/2016 (su cui E. VERDOLINI, *Il caso Ilva Taranto e il fil rouge degli interventi costituzionali: commento alla sentenza 182 del 2017*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, 29 febbraio 2018).

al 23 agosto 2023, sia in merito all'irresponsabilità penale o amministrativa riconosciuta a vari soggetti e per questo motivo ha quindi rinviato gli atti al remittente⁵².

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati, da un lato, dal contenzioso amministrativo⁵³ e penale⁵⁴, e, dall'altro, dal D.L. n. 41/2021, convertito in L. n. 69/2021, c.d. Decreto Sostegni⁵⁵, che all'art. 37 ha previsto un sostegno economico alle "grandi imprese" per far "proseguire l'attività" in un contesto di emergenza sanitaria da Covid-19 in cui il rischio del contagio ha indotto il legislatore a contenere il potere imprenditoriale in favore della tutela dell'interesse pubblico generale, nella consapevolezza che l'attività d'impresa riverbera effetti anche sulla popolazione esterna⁵⁶.

3. Protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori e protezione dell'ambiente.

L'esame dell'evoluzione della normativa lavoristica in materia ambientale e le significative pronunce giurisprudenziali legate alle vicende all'ex Ilva evidenziano come la salvaguardia dell'ambiente di lavoro sia parte del più generale sistema di protezione ambientale e come la tutela della salute e quella dell'ambiente siano intimamente connesse⁵⁷.

In questa prospettiva risulta ormai necessario intraprendere un approccio integrato e sistemico nella predisposizione di meccanismi di tutela dell'ambiente, sia interno che esterno all'impresa, al fine di prevenire efficacemente i rischi derivanti dall'attività produttiva, anche nella consapevolezza delle interdipendenze dei fenomeni di emergenza ambientale con quelli sociali ed economici⁵⁸.

Come evidenziato dall'OIL, in un'ottica di sviluppo sostenibile, la protezione della salute, della sicurezza dei lavoratori e la protezione dell'ambiente devono essere intrinsecamente legate, in quanto, "un luogo di lavoro sicuro e salubre insieme alla protezione generale dell'ambiente sono spesso le due facce di una stessa medaglia"⁵⁹.

⁵² C. cost. ord. 8 novembre 2019, n. 230, in *Gazz. Uff.* 13 novembre 2019, n. 46, su cui E. PENCO, *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda Ilva: considerazioni a margine del c.d. "scudo penale"*, in *Leg. pen.*, 1 aprile 2020.

⁵³ Ordinanza del sindaco di Taranto 27 febbraio 2020, n. 15, con la quale è stato imposto all'acciaieria di individuare gli impianti interessati da fenomeni emissivi, di eliminare dette emissioni entro trenta giorni e, in caso di difetto, di fermare gli impianti interessati entro sessanta giorni. L'ordinanza, riconosciuta legittima dal T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 13 febbraio 2021, n. 249, in *dirittolavorovariazioni.com*, 2021, è stata prima sospesa dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. IV, decreto cautelare 19 febbraio 2021, n. 817, in *dirittolavorovariazioni.com*, 2021, e Cons. Stato, Sez. IV, ordinanza cautelare 12 marzo 2021, n. 1275, in *dirittolavorovariazioni.com*, 2021, nonché, con nota redazionale riepilogativa, in *Il Foro it.*, 2021, III, 277) e infine annullata (Cons. Stato, Sez. IV, 23 giugno 2021, n. 4802, in <https://www.ambientediritto.it/giurisprudenza>).

⁵⁴ Con riguardo al c.d. processo "Ambiente Svenduto" di cui alla sentenza della Corte d'Assise di Taranto del 31 maggio 2021, *cit.*

⁵⁵ L'art. 9 prevede un "Rifinanziamento del Fondo sociale per occupazione e formazione, integrazione del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria per i dipendenti ex Ilva" e un art. 37 che stabilisce un sostegno economico alle "grandi imprese" al fine di "proseguire l'attività".

⁵⁶ Sul tema, C. LAZZARI, *Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19*, in *Dir. sic. lav.*, 2020, 1, 137-139; S. BUOSO, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Torino, 2020, 106.

⁵⁷ Sul tema cfr. Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019 COM (2019) 640 final; Conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer del 26 maggio 2005, in Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea, causa C-176/03, punti 66 e 67. In questo ambito è ora intervenuto il Regolamento (UE) 2021/783 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE), ed abroga il Regolamento (UE) n. 1293/2013. Di particolare interesse risultano i considerando nn. 5 e n. 8.

⁵⁸ Cfr. F. M. BUTERA, *Affrontare la complessità. Per governare la transizione ecologica*, Milano, 2021.

⁵⁹ OIL, *Promuovere la sicurezza e la salute nell'economia verde*, Ufficio Internazionale del Lavoro, Ginevra, 2012, 2.

Tale sollecitazione risulta ora tanto più stringente alla luce della riforma degli artt. 9 e 41, co. 2 e 3, Cost. in ragione della quale il diritto a un ambiente salubre e incontaminato ha ormai acquisito rango costituzionale ed è stato incluso nella categoria dei diritti inviolabili⁶⁰.

⁶⁰ Cfr. P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, Modena, 2018, 94, che configura un'idea di sviluppo sostenibile quale forma di progresso qualitativo volto a contemperare le dinamiche produttive e di crescita con la salvaguardia dell'ambiente per le generazioni future. Cfr. anche R. DE VITO, *La salute, il lavoro, i giudici*, in *Quest. giust.*, 24 marzo 2018, per il quale la sostenibilità del lavoro e la sostenibilità ambientale sono le componenti di una falsa alternativa.

*Valerio Ficari**

La fiscalità del lavoro, l'ambiente e la transizione ecologica: spunti per una riforma

SOMMARIO:

Premessa.

1. Fiscalità e modifiche costituzionali: il punto di partenza costituzionale e la mancanza di una fiscalità ambientale.
2. La prospettiva del cambiamento alcune linee di intervento.
3. Fiscalità del lavoro dipendente e sostenibilità ambientale: un'ipotesi di intervento normativo "a regime" (i *green job bonus*).
4. Le novità.

Premessa.

Il diritto tributario all'esterno del suo specifico contesto di analisi ed approfondimento è spesso identificato come un articolato "strumento" di tutela sia del contribuente che dell'interesse erariale alla copertura delle spese pubbliche attraverso la tassazione delle molteplici manifestazioni di capacità contributiva di volta in volta individuate dal legislatore.

In più rare occasioni – e con vivo interesse degli operatori e politici di stampo più economico – la materia è configurata quale sede di misure agevolative talvolta estemporanee e di breve vita, talaltra, come auspicabile, di più ampia visione e ricadute.

Senza poter approfondire il tradizionale tema se la norma tributaria agevolativa costituisca un'eccezione alla regola o, invece, una misura sistematica indirizzata ad una distinta e particolare manifestazione di capacità contributiva, si deve, però, essere consapevoli che il diritto tributario in quanto disciplina giuridica autonoma per genesi e *ratio* è marcatamente caratterizzata dalla capacità di orientare le scelte economiche degli imprenditori, dei lavoratori e dei consumatori finali e di creare nuovi mercati di produzione e, quindi, di ricchezza.

Muovendo dalla funzione promozionale o di discriminazione qualitativa che le si voglia attribuire, la fiscalità è, quindi, un potenziale volano per la dinamica della transizione ecologica, per avviare un processo di trasformazione dell'attività di impresa che garantisca concretamente l'utilità ambientale di qualsiasi iniziativa economica e, infine, per meglio apprezzare le modalità di concorso del lavoro alla funzione ambientale dell'impresa datoriale, anche attraverso la nascita di nuove forme di lavoro.

1. Fiscalità e modifiche costituzionali: il punto di partenza costituzionale e la mancanza di una fiscalità ambientale.

La piena legittimazione della materia fiscale nel *green new deal* che dovrebbe caratterizzare il prossimo scenario normativo ed economico sia nazionale che comunitario è fondata anche sul nuovo assetto costituzionale che emerge dalle modifiche apportate agli artt.9 e 41 della Costituzione, in alcuni punti simili ad analoghe disposizioni di altri Stati comunitari.

L'art. 9 Cost., nel prevedere che la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni, carica di responsabilità e di urgente impegno il Legislatore nel predisporre forme di tutela costruttive e non solo impeditive/risarcitorie, anche attraverso discriminazioni qualitative dell'imposizione della ricchezza (ovvero delle diverse forme in cui essa può essere prodotta) che tengano conto della sostenibilità ambientale della sua eterogenea produzione. L'art. 41 Cost., dal canto suo, è ancora più stringente nei confronti del Legislatore e dell'attività di controllo dell'iniziativa economica in quanto vieta espressamente che la relativa libertà possa essere esercitata arrecando danno all'ambiente e richiede con altrettanta chiarezza che il Legislatore

* Ordinario di Diritto tributario - Università di Roma Tor Vergata.

individui programmi e strumenti di controllo per indirizzare e coordinare l'attività economica a fini ambientali.

La tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni e la sostenibilità ambientale di qualsiasi iniziativa economica sono, oggi, interessi costituzionalmente rilevanti, di natura evidentemente trasversale rispetto a diversi settori giuridici, tra i quali quello tributario.

Tale innovativo assetto costituzionale induce a chiedersi se ad oggi esista una fiscalità dell'ambiente, una fiscalità dell'impresa sostenibile e del lavoro nell'impresa sostenibile ... La risposta è negativa in quanto il diritto tributario positivo non conosce una sistematica disciplina che esprima un apprezzamento (ed una conseguente discriminazione) qualitativo(a) delle forme di produzione di ricchezza sostenibili dal punto di vista ambientale né nell'imposizione sul reddito né in quella sul valore aggiunto né in quella locale.

L'esperienza normativa consente solo di rintracciare interventi *spot*, provvisori, non prevedibili, modificabili e modificati nel corso del tempo, limitati al solo strumento dell'assegnazione di un credito di imposta circoscritto ad ipotesi di investimento molto settoriali.

Nel presente non vi è alcuna sostanziale differenza nel prelievo tra imprese/lavori *green oriented* e imprese/lavori tradizionali non orientati alla sostenibilità nel significato proprio delle nuove previsioni costituzionali con la conseguenza che la spesa pubblica aumenta per il costo non solo della prevenzione ma soprattutto del risarcimento e del ristoro ambientale, cui si devono aggiungere i costi dei danni indiretti causati dalla non sostenibilità.

2. La prospettiva del cambiamento alcune linee di intervento.

La nuova Costituzione esige che la fiscalità passi dal principio "chi inquina paga" a quello "chi non inquina paga di meno" con interventi sistematici nei settori "trasversali" della imposizione (diretta e indiretta) come l'impresa, il lavoro, l'energia, il regime degli immobili, la creazione di territori in cui l'iniziativa economica abbia una esclusiva vocazione ambientale.

Occorre intervenire, in primo luogo, introducendo delle nozioni esplicite che definiscano il concetto di obiettivi di sostenibilità ambientale e di indici di sostenibilità ambientale, anche utilizzando, per rinvio, l'elaborata tassonomia ESG di origine comunitaria; in secondo luogo e di conseguenza, integrare le leggi tributarie generali (il Tuir n. 917/1986 per le imposte sui redditi, il D.P.R. n. 633/1972 per l'iva e le leggi dedicate alle altre imposte indirette e ai tributi locali) con disposizioni che distinguano le fattispecie tributarie in ragione della loro intrinseca ed estrinseca matrice ambientale.

3. Fiscalità del lavoro dipendente e sostenibilità ambientale: un'ipotesi di intervento normativo "a regime" (i *green job bonus*).

Al pari degli altri settori tributari anche la fiscalità del lavoro dipendente è ancora insensibile alla caratteristica della sostenibilità ambientale dell'impresa datoriale e al concorso dei lavoratori, con le loro singole prestazioni, al raggiungimento della stessa.

Non deve sfuggire, in particolare, che nessuna effettiva sostenibilità può essere raggiunta senza il fattivo orientamento delle prestazioni lavorative verso tale obiettivo e che è, quindi, inderogabile che l'impegno contrattuale dei lavoratori debba condividere lo stesso obiettivo che l'art. 41 Costituzione ora impone all'iniziativa economica imprenditoriale del datore di lavoro "impresa".

L'obiettivo è raggiungibile con una armoniosa ed efficace sinergia di metodologie e strumenti di produzione, qualità e competenza del *management* e concreto apporto dei lavoratori subordinati

Nell'attuale sistema retributivo delle medio grandi imprese la remunerazione vede una componente fissa e componente variabile (*bonus*); quest'ultima è erogata quando l'impresa realizza un obiettivo ritenuto meritevole dal legislatore avendo superato alcuni indicatori come da contrattazione collettiva; è auspicabile che questi incorporino il principio della sostenibilità e della tutela ambientale nelle loro diverse declinazioni così da consentire di rilevare il raggiungimento di *target* a cui è condizionato l'ottenimento dei *bonus* (*green job bonus*).

La via da seguire è l'introduzione all'interno della normativa già esistente di incentivi fiscali stabili, dedicati alla premialità retributiva dei lavoratori (e non solo dei *manager*) delle imprese.

L'art.1, commi da 182 a 190, della Legge n. 208/2015 ha previsto premi di risultato legati "ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione, misurabili e verificabili sulla base dei criteri definiti con il decreto di cui al comma 188" ma non menziona il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale.

E, pertanto, necessario che la modifica dell'art. 1, comma 182 renda meritevole anche l'obiettivo in esame, prevedendo un decreto del Ministero dell'ambiente di concerto con il ministero dell'economia e delle finanze che tipizzi un *range* di obiettivi e indicatori, anche attraverso il richiamo a quelli di cui ai c.d. criteri *Environmental, Social and Governance* (ESG) dettati per la definizione dei c.d. investimenti sostenibili.

L'assenza di una base normativa (anche se secondaria delegata) rende, infatti, autoreferenziale l'obiettivo, il suo raggiungimento ed il relativo controllo anche quando, nei fatti, la singola impresa adotti i menzionati criteri di origine comunitaria oppure altri criteri che possano essere elaborati nella stessa prospettiva.

Indubbiamente utile sarà, poi, la prassi alla stregua di quanto già accaduto con la Circolare Agenzia delle Entrate n. 5/E del 29 marzo 2018, che riguarda i premi di risultato e di *welfare* aziendale "tradizionali".

Il *bonus* dovrebbe essere riconosciuto a categorie omogenee di lavoratori, pena una illegittima distinzione sindacabile dal punto di vista costituzionale laddove l'eventuale differenziazione non fosse ragionevole.

Più in particolare la misura⁶¹ potrebbe consistere nell'applicazione di una imposizione sostitutiva dell'Irpef con aliquota del 10% al *green job bonus* di ammontare variabile entro un limite discrezionalmente predeterminato (es. € 20.000,00) se erogato in denaro e nella sua non concorrenza alla formazione della base imponibile fiscale e previdenziale se erogato, invece, in forma di *voucher* o buoni acquisto.

La previsione di una fiscalità dedicata al *bonus* in natura in forma di *voucher* o buoni acquisto andrebbe coordinata con la delimitazione del loro impiego alle sole imprese che abbiano raggiunto i menzionati obiettivi e soddisfatto i relativi indicatori, previa certificazione e rendicontazione nell'apposita relazione non finanziaria; si creerebbe, così, un mercato completo e circolare *green oriented*.

⁶¹ "1. Qualora l'imprenditore datore di lavoro raggiunga obiettivi di sostenibilità ambientale e di riduzione dell'impatto ambientale dell'attività imprenditoriale potrà riconoscere a categorie omogenee di lavoratori subordinati un *green job bonus* di ammontare variabile entro il limite di importo complessivo massimo di € 20.000 il quale:

a) è assoggettato ad una imposta sostitutiva dell'Irpef con aliquota proporzionale del 10% se erogato in denaro

b) non concorre alla formazione della base imponibile fiscale e previdenziale se erogato in forma di *voucher* o buono acquisto.

2. Gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di riduzione dell'impatto ambientale da raggiungere ai fini della presente disposizione saranno fissati da un decreto del Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

3. Il raggiungimento di tali obiettivi verrà misurato e verificato in base alle previsioni contenute nei contratti collettivi aziendali o territoriali di cui all'art.51 del D.Lgs. n.81/2005 nonché nei contratti individuali.

4. L'imprenditore ne dovrà dare conto in apposita relazione annuale non finanziaria.

5. Il limite di € 80.000 di cui all'art.1, comma 186 della L. n. 208/2015 non si applica ai titolari di redditi di lavoro dipendente Dirigenti delle imprese che abbiano raggiunto gli obiettivi di cui al primo comma del presente articolo.

6. Il *green job bonus* potrà essere dal datore di lavoro trasformato in tutto o in parte in un *voucher* o buono acquisto, per importo e valore comunque non superiore a € 10.000,00 che potrà essere impiegato dal lavoratore subordinato per le finalità di utilità sociale di cui all'110 primo comma del Tuir nonché per l'acquisto di beni mobili e mobili registrati e servizi prodotti da società, imprese individuali, enti commerciali ed enti non commerciali nell'esercizio di imprese *green oriented* che abbiano raggiunto gli stessi obiettivi di sostenibilità ambientale e di riduzione dell'impatto ambientale dell'attività imprenditoriale di cui al primo comma del presente articolo.".

Il virtuoso esito dell'impresa esercitata anche per il tramite dei lavoratori potrà, così, essere assunto a presupposto di una norma agevolativa; la minore tassazione si combina alla concreta sostenibilità ambientale dell'attività produttiva intesa come minor impatto ambientale e, quindi, minori spese pubbliche da sostenere per la prevenzione e il ristoro da danni.

In questo modo i dipendenti saranno incentivati a concorrere alla creazione di un nuovo "valore sociale" (la sostenibilità ambientale dell'attività produttiva) potendo beneficiare di una imposizione ridotta sulla parte variabile della loro retribuzione previo accertamento dell'effettivo raggiungimento dell'obiettivo da parte del datore di lavoro.

4. Le novità.

Il dato innovativo del testo proposto è quello di dedicare una imposizione agevolata di natura sostitutiva a quella parte della retribuzione del dipendente che sia erogata in conseguenza del raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale da parte dell'imprenditore datore di lavoro con una aliquota proporzionale del 10% sostitutiva della maggiore Irpef.

Sebbene il raggiungimento dell'obiettivo, predeterminato a livello normativo, sia riferibile al datore, il legislatore tributario riconoscerebbe il "merito" anche al dipendente.

La disposizione rivela, peraltro, una sua tangibile attualità se contestualizzata alla realtà post Covid ed al quadro del *Green New Deal* europeo rispetto al quale è senza dubbio coerente la configurazione di forme retributive fiscalmente agevolate condizionate alla sostenibilità ambientale.

Lo scopo prefissato richiede, in aggiunta alla normazione primaria tributaria ulteriori interventi: da un lato, con un decreto ministeriale la concreta individuazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale e di riduzione dell'impatto ambientale; dall'altro, una regolamentazione di tali erogazioni nella contrattazione collettiva, ove richiesta, espressamente legata alla transizione ecologica dell'attività imprenditoriale datoriale.

Ulteriore novità è la possibilità che il *bonus* sia erogabile non solo in denaro al netto della ritenuta ma anche, per un identico valore al netto, sotto forma di *voucher* impiegabile in acquisti *green oriented* creando nuova offerta a fronte di una domanda che viene stimolata dall'agevolazione fiscale e con un possibile effetto nel medio lungo periodo di incremento del gettito.

Il valore del *bonus* in denaro e del *voucher* costituisce un costo deducibile per l'impresa datore di lavoro e fuori da imponibili previdenziali.

Paolo Pascucci*

Brevi note sulla tutela integrata dell'ambiente interno ed esterno all'impresa

SOMMARIO:

1. La recente modifica dell'art. 41 Cost.
2. D.Lgs. n. 81/2008 e ambiente esterno.
3. Decreti ambientali e sicurezza sul lavoro.
4. Diritto del lavoro e sostenibilità.
5. Ostacoli giuridici.
6. I sistemi di gestione della sicurezza ambientale e sul lavoro.
7. Sistemi di gestione, modelli organizzativi e responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.
8. Per una prevenzione integrata.

1. La recente modifica dell'art. 41 Cost.

La recente modifica dell'art. 41 Cost. ha individuato come ulteriore limite invalicabile dell'impresa privata quella tutela della salute e dell'ambiente che costituisce il *leit motiv* del dibattito sullo sviluppo sostenibile dell'economia.

Sebbene l'impossibilità per l'iniziativa economica privata di recare pregiudizio a salute e ambiente fosse già scritta nelle norme che tutelano questi valori, si potrebbe dubitare che l'innovazione costituzionale riaffermi pleonasticamente principi già noti, potendocisi chiedere se essa vada interpretata solo in senso negativo (il non recar danno), o possa desumersi un obbligo dell'imprenditore di adottare comportamenti proattivi finalizzati a tutelare effettivamente salute e ambiente (un vero e proprio dovere di protezione o cautelare).

D'altronde, quando per l'entità fondamentale del bene in gioco, la sua piena integrità è difficilmente ripristinabile in caso di lesioni, è dubbio che per evitare il danno sia sufficiente un *non facere*, specie quando, come nel caso dell'attività di impresa la causa delle eventuali lesioni ai beni tutelati è proprio il *facere* in cui essa necessariamente si estrinseca.

Pur senza poter annichilire il contemperamento tra i valori in gioco necessario a scongiurare l'inammissibile tirannia di un valore sugli altri, alla luce della nuova formulazione dell'art. 41 Cost. l'iniziativa economica privata non può non ispirarsi ai principi/metodi necessari per scongiurare a monte il verificarsi di quelle lesioni – come quello di precauzione e quello di prevenzione – che andrebbero introiettati nella stessa strategia imprenditoriale fin dalla concezione dell'organizzazione mediante la quale essa si esplica, come insegna il diritto della salute e sicurezza sul lavoro che, lungi dal limitarsi ad apprestare rimedi *a valle* per gli eventi che danneggino i lavoratori, obbliga il datore di lavoro ad apprestare *a monte* un sistema aziendale di prevenzione dei rischi incentrato su obblighi di condotta la cui violazione è sanzionata a prescindere dalle conseguenze che essa abbia o meno provocato.

2. D.Lgs. n. 81/2008 e ambiente esterno.

Del resto, nello stesso D.Lgs. n. 81/2008 compaiono alcuni richiami agli stessi valori che ora emergono nell'art. 41 Cost. e che non si limitano alla dimensione interna all'impresa, ma ne superano i confini evocando la salute della popolazione e l'ambiente esterno.

Il riferimento è a quelle disposizioni che paiono considerare anche la salute pubblica come un obiettivo da perseguire nel sistema di prevenzione aziendale.

Da un lato, l'art. 18, co. 1, lett. *q*), che obbliga il datore di lavoro a prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno verificando periodicamente la perdurante assenza di rischio.

* Ordinario di Diritto del lavoro – Università di Urbino Carlo Bo.

Da un altro lato, l'art. 2, lett. n), il quale, definendo il principio/metodo della prevenzione, evoca il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno. Una definizione che, richiamando gli stessi criteri dell'art. 2087 c.c., sembra configurare il rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno come criteri/limiti nella predisposizione e gestione del sistema di prevenzione aziendale, potendocisi chiedere se ciò non riverberi effetti sulla stessa valutazione dei rischi.

3. Decreti ambientali e sicurezza sul lavoro.

Va peraltro considerato che l'intreccio tra ambiente interno ed esterno all'impresa non si coglie solo nel D.Lgs. n. 81/2008, bensì anche nei principali decreti legislativi che si occupano di diritto dell'ambiente.

A tale proposito vengono in luce gli importanti riferimenti alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori che emergono nel D.Lgs. n. 152/2006, che detta norme in materia ambientale, quando impone di realizzare gli interventi di bonifica senza determinare rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori dell'area nel rispetto del D.Lgs. n. 81/08.

D'altro canto, anche nel D.Lgs. n. 105/2015, che ha attuato la direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, può cogliersi quella circolarità tra le esigenze di tutela dell'ambiente interno ed esterno quando impone di tutelare la salute dei lavoratori e della popolazione innanzitutto definendo la politica aziendale di prevenzione degli incidenti rilevanti da attuare mediante un sistema di gestione della sicurezza predisposto e attuato previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza in una prospettiva di continuo miglioramento.

4. Diritto del lavoro e sostenibilità.

Da qualche tempo e come ha evidenziato anche la pandemia, ma prima ancora la vicenda dell'ex Ilva di Taranto, si discute sul reale fondamento di una rigida distinzione tra ambiente di lavoro ed ambiente esterno, dubitandosi dell'impermeabilità tra tali contesti.

Dinnanzi alla circolarità dei rischi per i lavoratori e per le persone che vivono attorno all'impresa – che sono anche gli stessi lavoratori – appare sempre meno credibile che il diritto del lavoro possa continuare ad occuparsi solo della specifica tutela dell'ambiente interno sottraendosi alla più complessiva sfida della sostenibilità ambientale. Tanto che si è proposto che il diritto del lavoro tenga conto di un approccio integrato a tre sostenibilità – ambientale, sociale ed economica – nella consapevolezza dell'esistenza di conflitti potenzialmente tragici tra le ragioni dell'ambiente e della salute pubblica, quelle dell'economia e quelle dell'occupazione.

Per altro verso, se il tentativo di rileggere l'obbligo di sicurezza dell'art. 2087 c.c. anche in chiave di sostenibilità ambientale rischia di dilatare eccessivamente il debito di sicurezza, non va trascurato come possano esservi spazi per politiche gestionali con positive ricadute ambientali ad opera soprattutto della contrattazione collettiva decentrata o che presuppongono il ricorso a modelli di gestione aziendale di stampo partecipativo, come peraltro si è verificato con l'esperienza dei protocolli durante la pandemia e come emerge in recenti rinnovi contrattuali come quello dei metalmeccanici.

5. Ostacoli giuridici.

A fronte dell'urgenza di un cambio di passo nella prospettiva di una sicurezza sul lavoro davvero integrata e inglobata all'interno di un modello di sviluppo economico sostenibile, non è tuttavia chiaro come ciò possa realizzarsi dal punto di vista giuridico.

Per un verso, è dubbio che l'indiretta funzionalizzazione dell'obbligo datoriale di sicurezza anche alla tutela della salute pubblica che è emersa durante la pandemia possa valere al di là di tale emergenza. Per un altro verso, non è affatto chiaro quale sia il grado di precettività delle menzionate

previsioni del D.Lgs. n. 81/2008 che evocano la questione della salute pubblica, fermo restando peraltro che l'apparato di controllo e sanzionatorio di tale decreto mira a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori o comunque di chi si trova a vario titolo nell'ambiente di lavoro, laddove per la tutela dell'ambiente esterno emergono altri strumenti.

In verità, ai suggestivi segnali che ha lanciato verso la necessità di una prevenzione integrata tra ambiente interno ed esterno il legislatore del 2008 non pare aver dato un seguito effettivo e le relative previsioni normative sembrano delineare al più l'immagine di un ponte di cui è stato costruito solo il primo tratto: se la direzione è chiara, l'opera è però tutta da completare.

6. I sistemi di gestione della sicurezza ambientale e sul lavoro.

Va tuttavia osservato come l'indubbia difficoltà di individuare nel D.Lgs. n. 81/2008 il fondamento di un effettivo sistema di prevenzione integrata tra ambiente interno ed esterno non possa condurre alla conclusione che tale sistema sia un miraggio.

Infatti, sebbene, sul versante giuridico-formale, l'impresa si trovi di fronte a due distinti apparati normativi, i quali, per quanto analoghi, restano autonomi sia per il contenuto dei precetti sia per quanto attiene al sistema di vigilanza e sanzionatorio, nondimeno tale distinzione non impedisce l'emersione di una particolare dimensione integrata, non priva di una propria rilevanza giuridica che fa leva sul metodo con cui l'impresa decida di affrontare le questioni in esame: un metodo basato sull'adozione di sistemi di gestione della sicurezza sia ambientale sia sul lavoro.

Da tempo molte imprese adottano sistemi di gestione sia ambientale (la norma UNI EN ISO 14001:2015) sia nel campo della sicurezza sul lavoro (da ultimo la UNI ISO 45001:2018). Sistemi che, al di là del proprio specifico oggetto, condividono la medesima ispirazione e impostazione, potendo anche integrarsi tra loro con riflessi anche sul piano giuridico relativo alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al D.Lgs. n. 231/2001.

Tali sistemi di gestione, che risultano da norma tecniche internazionali, sono contraddistinti dalla volontarietà e dalla finalità del miglioramento sistematico della gestione dell'oggetto cui si riferiscono, facendo leva sulle quattro fasi del celebre ciclo di Deming e costituendo un metodo per applicare correttamente i precetti legislativi. Infatti, mediante procedure e processi tracciabili, si monitora continuamente l'implementazione del sistema intervenendo tutte le volte in cui emergano segnali di criticità: si pensi, ad esempio, a quanto siano importanti i *near miss* (i "quasi incidenti") per valutare l'efficienza del sistema di prevenzione.

L'attuazione di un sistema di gestione costituisce una decisione strategica e operativa dell'organizzazione il cui successo dipende da vari fattori tra cui spiccano la *leadership* e lo sviluppo da parte del vertice (l'Alta direzione) di una cultura nell'organizzazione che supporti il conseguimento dei risultati attesi del sistema.

7. Sistemi di gestione, modelli organizzativi e responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Ad onta del carattere volontario dei sistemi di gestione, il legislatore non se ne è disinteressato e se in certi casi li ha addirittura considerati tutt'altro che volontari (come per gli impianti a rischio di incidenti rilevanti), anche quando ne ha ribadito la non obbligatorietà, vi ha comunque annesso considerevole rilevanza.

Ci si riferisce ovviamente al D.Lgs. n. 231/2001, il quale prevede che, ove nell'ambito di una società venga commesso un reato c.d. "presupposto" nell'interesse o a vantaggio dell'ente da parte di persone in posizione apicale o sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti apicali, al di là della responsabilità individuale dell'autore del reato emerga anche la responsabilità della società a titolo di colpa di organizzazione con l'applicazione di specifiche sanzioni amministrative.

Da tale responsabilità la società può essere tuttavia esonerata se dimostra da un lato che prima della commissione del fatto aveva adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione e di gestione idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi e dotato di un sistema disciplinare,

e dall'altro che aveva affidato la vigilanza sul funzionamento e sul rispetto del modello ed il suo aggiornamento ad un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo che abbia effettivamente vigilato.

Occorre peraltro sottolineare come, al di là delle assonanze, i modelli di organizzazione e di gestione non coincidono *in toto* con i sistemi di gestione, come affiora anche dall'art. 30 del D.Lgs. n. 81/2008, il quale, ove insorga *ex art. 25-septies* del D.Lgs. n. 231/2001 la responsabilità amministrativa della società a fronte di gravi infortuni sul lavoro che abbiano dato luogo ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, prevede l'esonero da tale responsabilità se la società dimostri di aver adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione e di gestione che, pur basandosi su uno dei collaudati sistemi di gestione per l'adempimento degli obblighi del D.Lgs. n. 81/2008, sia altresì dotato di un organismo di vigilanza e di un sistema disciplinare.

Pertanto, rispetto al modello di organizzazione e di gestione il sistema di gestione si pone come una parte ancorché essenziale del tutto, fermo restando che solamente il modello rileva formalmente per l'ordinamento giuridico. Ciò non significa che, ove l'impresa abbia adottato un sistema di gestione privo degli elementi che lo facciano assurgere a modello organizzativo, in caso di infortunio sul lavoro tale scelta non possa essere in qualche modo considerata dal giudice, ma non potrà comunque rilevare con riferimento alla disciplina del D.Lgs. n. 231/2001.

8. Per una prevenzione integrata.

Sebbene possa contribuire al miglior assolvimento dei precetti prevenzionistici previsti dalla legge, la metodologia sistemica risulterà pienamente apprezzabile sul versante giuridico (con riferimento alla responsabilità dell'ente) solo ove confluisca in un modello organizzativo capace di incidere sul modo di agire della società e dei suoi organi di vertice.

Questo elemento merita di essere valorizzato anche al fine della questione della prevenzione integrata. Infatti, nel vasto catalogo dei reati presupposto del D.Lgs. n. 231/2001, oltre a quelli relativi alla sicurezza sul lavoro compaiono anche i reati ambientali previsti dal codice penale. E se è indubbio che, anche nel caso di commissione di questi reati, per liberarsi dalla responsabilità di cui al D.Lgs. n. 231/2001 la società dovrà dimostrare di aver adottato ed efficacemente attuato un idoneo modello atto a prevenirli, la politica aziendale per la sicurezza sul lavoro e quella per la tutela dell'ambiente esterno, pur con le loro peculiarità, possono condividere uno stesso approccio metodologico che fa leva sulla prevenzione sistemica, programmata ed organizzata.

Considerando che gli elementi di un sistema di gestione sottostante ad un modello ben possono essere integrati con quelli di un altro sistema di gestione, in tal caso è opportuno che gli strumenti essenziali per l'efficacia del modello organizzativo – l'organismo di vigilanza e l'apparato disciplinare – operino con riferimento ad entrambi gli ambiti.

Nonostante le loro specificità, i due modelli organizzativi presenteranno quindi importanti elementi in comune, accreditando, almeno con riferimento all'ambito del D.Lgs. n. 231/2001, una prevenzione integrata: un'integrazione che, pur non riguardando gli specifici aspetti tecnici, rileva però in relazione al metodo con cui l'impresa organizza la prevenzione rispetto all'ambiente interno ed esterno.

Non può dunque escludersi che anche questa possa costituire una risposta a quella necessità, che è parso di intravedere nel nuovo art. 41 Cost., relativa all'adozione da parte dell'impresa, fin dalla concezione della propria organizzazione, di principi/metodi per evitare a monte il verificarsi di lesioni a salute e ambiente, coerentemente d'altronde con la filosofia organizzativa sottostante anche al nuovo art. 2086 c.c.

*Filippo Vari**

Prime note sulla riforma costituzionale in materia di ambiente

SOMMARIO:

1. Introduzione: una modifica condivisa.
2. Le novelle alla Costituzione.
3. Una modifica ricognitiva e il problema dei controllimiti.
4. L'importanza della riforma costituzionale.
5. Conclusioni.

1. Introduzione: una modifica condivisa.

La Legge **costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1**, che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost., è stata approvata con numeri si diceva un tempo “bulgari”.

In prima deliberazione, il 9 giugno 2021, al Senato si sono registrati 224 voti favorevoli, nessun contrario e 23 astensioni; alla Camera, 4 mesi più tardi, il 12 ottobre 2021, 412 voti favorevoli, 1 contrario e 16 astenuti.

Ancor più soverchianti i numeri nella seconda deliberazione: a novembre 2021 (il 3) al **Senato** 218 voti favorevoli, nessun contrario e 2 astenuti; tre mesi più tardi alla Camera, l'8 febbraio 2022, **ci sono stati** 468 voti favorevoli, 1 contrario e 6 astenuti.

La riforma, dunque, ha sfiorato l'unanimità. Si tratta di un dato senz'altro positivo, perché può essere indice del superamento del metodo delle c.d. riforme a colpi di maggioranza, affermatosi a partire dalla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, avvenuta con la L. c. 18 ottobre 2001, n. 3⁶².

Fino a tale momento storico, le forze politiche maggiori si erano invece riconosciute un diritto di veto reciproco sulle modifiche costituzionali, fondato sull'idea, emersa fin dai lavori dell'Assemblea costituente, che la Costituzione fosse la casa comune – per riprendere una bella espressione di Giorgio La Pira⁶³ – in cui edificare il futuro del popolo italiano.

Al contrario, dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione del 2001 – che, sia detto per inciso, ha inserito per la prima volta nella Carta i termini “ambiente ed ecosistema”, in relazione alla ripartizione di potestà legislativa tra Stato e Regioni⁶⁴ – si è scelto di approvare modifiche costituzionali anche in mancanza di un ampio consenso tra le forze politiche. In particolare, tale metodo ha segnato anche i due tentativi di riforma dell'intera Parte II della Costituzione, a opera prima del centro-destra nel 2006 e poi del centro-sinistra dieci anni dopo (2016). Come è noto, entrambe le “prove di forza” sono naufragate contro lo scoglio del *referendum* popolare, previsto dall'art. 138 Cost.

La riforma sull'ambiente è, dunque, il frutto di scelte condivise tra i maggiori attori politici, che hanno opportunamente evitato di trasformare la Carta fondamentale in espressione di decisioni della maggioranza politica occasionale.

C'è, poi, un ulteriore rilievo che si può formulare sempre in ragione dell'amplissima maggioranza che ha supportato la modifica costituzionale. Sorge, infatti, il dubbio sulle tante volte in cui si

* Ordinario di Diritto costituzionale - Università Europea di Roma.

⁶² Al riguardo sia consentito il rinvio a F. VARI, *Primi spunti sulle riforme a colpi di maggioranza e lo svuotamento della rigidità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2016_Vari.pdf.

⁶³ G. LA PIRA, *Intervento*, in *Atti Assemblea Costituente*, seduta pom. dell'11 marzo 1947, 1981 e ss., disponibile su <http://legislature.camera.it/dati/constituente/lavori/Assemblea/sed058/sed058nc.pdf>.

⁶⁴ V. art. 117, comma secondo, lett. s). Al riguardo v. G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in AA.VV., *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in P. PANTALONE (a cura di), *Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano il 7 ottobre 2021*, in *Dir. econ.*, 2021, 163 e ss.

lamenta l'inerzia del legislatore e della politica per affidare le scelte che scuotono la collettività alla decisione dei giudici, chiamati a creare anziché applicare la regola⁶⁵. In sostanza, il grande consenso con cui è stata approvata la riforma ci dimostra che quando la coscienza sociale, concetto tanto pericoloso quanto frequentemente invocato⁶⁶, è veramente pronta, tale maturazione si traduce facilmente in una riforma addirittura della Costituzione.

Infine, la novella costituzionale introdotta dalla L. c. n. 1 del 2022 consente di affermare, insieme alle altre intervenute durante la passata XVIII Legislatura, magari anche più controverse, come quella relativa al numero dei parlamentari, che i maggiori attori politici hanno scelto la strada della "manutenzione costituzionale"⁶⁷, seguita nell'ordinamento tedesco. In altri termini, si è finalmente superata una visione palinogenetica delle grandi riforme costituzionali, a vantaggio invece di modifiche "mirate e circoscritte" di alcuni articoli della Costituzione, ritenuti bisognosi di ammodernamento⁶⁸.

2. Le novelle alla Costituzione.

Premessi questi rilievi sulla procedura di revisione costituzionale, quanto al merito della riforma, vale la pena ricordare che essa ha inserito un nuovo comma nell'art. 9 Cost., collocato tra i Principi fondamentali della Carta costituzionale. Detto articolo già stabiliva (e prevede tutt'oggi), al primo comma, che "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica" e, al secondo comma, che essa "Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". A queste previsioni si è aggiunto che la Repubblica "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni" e, inoltre, che "la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

Dunque, la novella costituzionale è intervenuta, anzitutto, a sancire, nell'art. 9 Cost., un principio fondamentale che ispira l'ordinamento. Essa non ha, invece, previsto un generale diritto all'ambiente, come posizione giuridica soggettiva piena in capo a ciascuno dei consociati. In altri termini, l'art. 9 Cost., al pari ad esempio dell'art. 3 Cost. con riferimento al generale principio d'eguaglianza⁶⁹, afferma un valore da "individuare nei suoi contenuti solo in concreto"⁷⁰, nelle politiche legislative e nelle azioni amministrative⁷¹.

L'altro articolo modificato dalla L. c. n. 1 del 2022 è il 41 Cost. In esso, al secondo comma, tra i limiti previsti alla libertà d'iniziativa economica, si sono premessi i riferimenti al danno "alla salute" e

⁶⁵ In generale critico su tale approccio M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2007, nonché su Internet, nel sito dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, all'indirizzo Internet https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/costituzionalismo_irenico/index.html per il quale "una comunità politica ha la responsabilità di *decidere* sulle questioni che la agitano attraverso i propri organi politicamente responsabili, non può sempre scaricare sul circuito della giurisdizione il fardello della soluzione dei problemi".

⁶⁶ Sul tema sia consentito rinviare a F. VARI, *Concepito e procreazione assistita. Profili costituzionali*, I, Bari, 2008, 59 e ss.

⁶⁷ Così A. D'ATENA, *Le regioni, tra crisi e riforma*, in AA.VV., *Quale dei tanti federalismi*, in A. PACE (a cura di), *Atti del Convegno internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza", Roma, 31 gennaio-1 febbraio 1997*, Padova, 1997, 12 e ss., ora in A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo"*, *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 117, il quale ricorda che "da noi la strada della revisione costituzionale è stata battuta in via del tutto eccezionale. Con la conseguenza che le inadeguatezze della disciplina positiva non sono state affrontate nella sede propria. Ma sono state rimosse, ricorrendo ad espedienti interpretativi, se non all'aperta violazione della Carta fondamentale".

⁶⁸ L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Il costituzionalismo multilivello del terzo millennio: scritti in onore di P. Bilancia*, in *Federalismi.it*, 2022, Focus n. 4, 189, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46676>.

⁶⁹ Sul punto v. per tutti L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, 544; ID., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 239; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, III ed., Padova, 2003, 157 e ss. Sia, inoltre, consentito il rinvio a F. VARI, *L'affermazione del principio d'eguaglianza nei rapporti tra privati. Profili costituzionali*, II ed., Torino, 2017, 46 e ss.

⁷⁰ M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supr. sal.*, 2022, 139.

⁷¹ M. CECCHETTI, *op. cit.*, 140.

“all’ambiente” ai già presenti richiami al pregiudizio alla sicurezza, libertà e dignità umana, oltre alla clausola relativa alla utilità sociale. Nel successivo comma terzo, si è poi aggiunto l’aggettivo “ambientali” ai fini sociali verso i quali “l’attività economica pubblica e privata” può “essere indirizzata e coordinata” attraverso programmi e controlli determinati dal legislatore.

Dunque, la modifica costituzionale, in relazione all’art. 41 Cost., è intervenuta a prevedere limiti all’iniziativa economica, sia come paletti alla relativa libertà, sia come indicazione di scopi verso i quali può essere indirizzata e coordinata l’attività economica.

3. Una modifica ricognitiva e il problema dei controlimiti.

Quanto al primo aspetto, e cioè la modifica dell’art. 9 Cost., è bene notare che si tratta di una revisione della Costituzione che per la prima volta novella il testo di uno dei primi dodici articoli della Carta fondamentale. In realtà, già era intervenuta una modifica sugli stessi, senza però formalmente alterarne il testo, in virtù della L. c. 21 giugno 1967, n. 1: essa stabilisce che “l’ultimo comma dell’art. 10 della Costituzione”, che prevede il divieto di estradizione dello straniero per reati politici, non si applica “ai delitti di genocidio”.

Alcuni autori hanno ipotizzato che la modifica dell’art 9 Cost. ora in esame sia illegittima⁷². Essi ritengono, infatti, che vada a toccare i c.d. *controlimiti*, e cioè i diritti inviolabili della persona e i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale. Come è noto, sin dalla sent. n. 1146 del 1988, redatta da Antonio Baldassarre, la Corte costituzionale ha rinvenuto in essi il limite all’esercizio di qualsiasi potere costituito, anche quello di revisione costituzionale esercitato ai sensi dell’art. 138 Cost⁷³.

Secondo gli autori ora richiamati la novella della Costituzione si tradurrebbe in una modifica dei principi fondamentali sanciti dalla Carta. Essa, in particolare, finirebbe per “dequotare senz’altro, in pratica vanificare, il rilievo del paesaggio e della sua protezione di fronte a nuove opere che si assumono di difesa dell’ambiente-quantità”⁷⁴.

Questa tesi è rimasta finora minoritaria e presta il fianco ad alcuni rilievi. E ciò non tanto perché il divieto d’intervenire sui principi fondamentali e i diritti inviolabili della persona, affermato dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza, va limitato alle modifiche *in peius*, cioè più restrittive dei principi fondamentali e diritti inviolabili; quanto invece perché la modifica costituzionale, sia nella parte relativa all’art. 9 Cost., sia, come si vedrà, in quella relativa all’art. 41 Cost., ha un valore ricognitivo di quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale. Come evidenziato da Marcello Cecchetti⁷⁵, siamo di fronte a una modifica costituzionale che, riprendendo la distinzione tra revisioni costituzionali “bilancio” e revisioni “programma” formulata da Gaetano Silvestri⁷⁶, appartiene alla prima categoria.

Da un canto, infatti, la giurisprudenza costituzionale consolidata considera, da decenni, la protezione dell’ambiente “un valore primario”, riconducendo tale valore agli artt. 9 e 32 Cost.⁷⁷; e, d’altro canto, biodiversità ed ecosistemi sono concetti che rientrano in quello più generale d’ambiente.

Le stesse considerazioni possono essere svolte con riferimento alla codificazione del limite alla libertà d’iniziativa economica nell’art. 41 Cost., secondo comma. Anche sotto questo profilo siamo di fronte alla ricognizione di una norma già vigente nell’ordinamento italiano⁷⁸. In tal senso basta leggere la

⁷² In tal senso v. G. SEVERINI – P. CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 22 settembre 2021, <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/1945-sull-inutile-anzi-dannosa-modifica-dell-articolo-9-della-costituzione>.

⁷³ Sul tema dei c.d. controlimiti, per un quadro d’insieme nella vasta dottrina, v. A. MORRONE, *Fonti normative. Concetti generali, problemi, casi*, II ed., Bologna, 2022, 111 e ss.

⁷⁴ G. SEVERINI – P. CARPENTIERI, *op. cit.*

⁷⁵ M. CECCHETTI, *op. cit.*, 143.

⁷⁶ G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, vol. II, Milano, 1987, 1187 e ss.

⁷⁷ M. CECCHETTI, *op. cit.*, 130.

⁷⁸ Al riguardo v. M. CECCHETTI, *op. cit.*, 140; L. CASSETTI, *op. cit.*, 196.

nota decisione della Corte costituzionale nel caso Ilva del 2013, dunque quasi dieci anni prima della novella alla Costituzione⁷⁹. In essa è contenuto il notissimo passo secondo il quale “tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe ‘tiranno’ nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”. Questo passaggio ha avuto grande fortuna nella riflessione giuridica degli ultimi anni. Andrebbe a mio avviso, tuttavia, contestualizzato, come dimostra anche il fatto che lo stesso autorevolissimo redattore della decisione ritiene, nella sua produzione scientifica, che la dignità non sia sottoponibile a bilanciamento⁸⁰. E considerazioni analoghe a quelle relative alla dignità andrebbero formulate per il diritto alla vita, che costituisce la base di ogni altra posizione giuridica soggettiva⁸¹. Comunque, con riferimento all'ambiente, applicando il postulato sopra illustrato, il giudice delle leggi afferma che “la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993...)” non “implica una «rigida» gerarchia tra diritti fondamentali”; diversamente, prosegue il giudice delle leggi, “la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi”. Sicché “la qualificazione come «primari» dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”. Dunque, la protezione dell'ambiente va bilanciata con altri diritti garantiti dalla Costituzione. Proprio come consente di fare la modifica costituzionale.

Le considerazioni svolte valgono anche con riferimento alla modifica dell'art. 41 Cost., terzo comma. Infatti, i fini ambientali cui indirizzare e coordinare l'attività economica rappresentano un parametro già desumibile dalla Carta fondamentale. Appare, tuttavia, degna della massima attenzione la tematica dell'attuazione della disposizione costituzionale sopra citata, nella versione oggi in vigore. La dottrina ha, infatti, evidenziato come essa possa essere considerata un superamento della *green economy*, e cioè la valorizzazione dell'ambiente come limite all'iniziativa economica, dopo la *brown economy*, e cioè la produzione senza limiti ambientali: diversamente, con la modifica dell'art. 41 Cost., terzo comma, si affermerebbe un modello in cui “l'interesse ambientale non è in rapporto di antagonismo, ma di compatibilità, di composizione o, addirittura, di convergenza con lo sviluppo”⁸². Anche per tale profilo, tuttavia, come evidenziato da Cassetti⁸³, saremmo di fronte a una regolamentazione già presente nel nostro ordinamento⁸⁴.

⁷⁹ C. cost. sent. n. 85 del 2013.

⁸⁰ Cfr. ad es. G. SILVESTRI, *L'individuazione dei diritti della persona*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, disponibile su Internet all'indirizzo <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/1928-silvestri2018a.pdf>, 11: “la dignità umana, in quanto premessa dei diritti fondamentali, non è un diritto fondamentale a sé stante, ma sintesi di tutti i principi e diritti fondamentali costituzionalmente tutelati”; dunque, “essa non è bilanciabile, in quanto è essa stessa la bilancia sulla quale disporre i beni costituzionalmente tutelati, che subiscono compressioni, e corrispondenti aumenti, entro i limiti di tutela della dignità, che nasce piena in ogni individuo e non si acquista per meriti e non si perde per demeriti”.

⁸¹ Al riguardo sia consentito il rinvio a F. VARI, *La tutela della vita nel diritto italiano*, in AA.VV., in P. DE CARLI (a cura di), *Europa dei valori. Primo rapporto ACEV*, Padova, 2022, 69 e ss.

⁸² F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 785.

⁸³ L. CASSETTI, *op. cit.*, 200.

⁸⁴ Ritiene piuttosto che si tratti di “una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese” F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, 795.

Vale la pena, ad ogni modo, di ricordare come la prospettiva ora descritta sia alla base della c.d. transizione ecologica, e cioè, per riprendere la definizione di de Leonardis, “l’insieme delle strategie e iniziative finalizzate a costruire le basi di una società attenta agli equilibri planetari ... che hanno ad oggetto non uno ma vari sistemi complessi ... e che hanno nella sostenibilità il proprio punto di forza”⁸⁵.

4. L'importanza della riforma costituzionale.

Se le cose sono come sopra descritte, occorre chiedersi quali sono effettivamente il senso e il rilievo della riforma costituzionale.

In proposito, a ragione Marcello Cecchetti ha evidenziato l'importanza, da un lato, di garantire la certezza del diritto codificando i punti d'approdo della giurisprudenza; e così facendo, dall'altro, di evitare eventuali e pericolosi arretramenti⁸⁶.

A tali considerazioni si può aggiungere che la rilevanza della riforma è legata anche alla peculiare funzione che hanno nel sistema le norme costituzionali. Al riguardo è utile richiamare la nota tesi di Rudolf Smend, per il quale la Costituzione mira “all’integrazione e alla fondazione dell’unità”⁸⁷: le norme costituzionali “proclamano un determinato sistema di valori, un sistema culturale, destinato a essere il senso della vita statale costituita dalla nazione”⁸⁸. In questa prospettiva, ancora densa d’implicazioni importanti⁸⁹, la proclamazione espressa del valore dell’ambiente negli artt. 9 e 41 Cost. ha un grande significato di natura simbolica e culturale. Non trascuriamo l’importanza di tale fattore. Essa non solo emerge alla luce del rilievo che la riforma costituzionale è avvenuta per “l’esigenza di mostrare all’Europa che la gestione in ambito nazionale dei fondi del piano Next Generation EU, elaborato per reagire ai costi elevati e ai danni economici e sociali della pandemia, si impernierà attorno alla consapevolezza della assoluta priorità delle questioni ambientali”⁹⁰; ma, più in generale, si capisce anche con l’ausilio della dottrina sociale della Chiesa cattolica⁹¹. Quest’ultima, riprendendo il contributo di altre confessioni cristiane, ha richiamato “l’attenzione sulle radici etiche e spirituali dei problemi ambientali, che ci invitano a cercare soluzioni non solo nella tecnica, ma anche in un cambiamento dell’essere umano, perché altrimenti affronteremmo soltanto i sintomi”⁹². Proprio per tale cambiamento, da sollecitare anche sul terreno culturale, la riforma costituzionale può avere grande importanza. Non è un caso che dopo la riforma, ad esempio, molte scuole abbiano organizzato incontri sulla protezione dell’ambiente.

5. Conclusioni.

Sia consentito concludere questo intervento con un ricordo personale. Quando ero bambino accompagnavo spesso nei convegni mio padre. Ricordo che veniva frequentemente chiamato a parlare della tutela dell’ambiente nell’ordinamento italiano. E citava la nota novella di Calvino, *Luna e*

⁸⁵ F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, 794.

⁸⁶ M. CECCHETTI, *op. cit.*, 129.

⁸⁷ R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München-Leipzig, 1928, trad. it. di F. FIORE E J. LUTHER, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1998, 276.

⁸⁸ R. SMEND, *op. cit.*, 246.

⁸⁹ V. da ultimo i rilievi di G. PITRUZZELLA, *L’integrazione tramite il valore dello “Stato di diritto”*, in AA.VV., *Identità degli Stati membri, primato del diritto dell’Unione europea, Stato di diritto e indipendenza dei giudici*, in B. CAROTTI (a cura di), *Atti dell’incontro bilaterale tra la Corte costituzionale della Repubblica italiana e la Corte di giustizia dell’Unione europea, svoltosi a Roma, il 5 settembre 2022*, disponibile su Internet all’indirizzo https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20220905090352.pdf, 126.

⁹⁰ L. CASSETTI, *op. cit.*, 192.

⁹¹ Sull’utilità della dottrina sociale della Chiesa cattolica per l’interpretazione costituzionale v. A. LOIODICE, *Attuare la Costituzione. Sollecitazioni straordinarie*, Bari, 2000, 32 e ss.

⁹² Papa Francesco, Lettera enciclica *Laudato si’*, 24 maggio 2015, disponibile all’indirizzo Internet https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html, §. 9, riprendendo il pensiero del Patriarca ecumenico Bartolomeo.

*gnac*⁹³. Si tratta della famiglia di Marcovaldo, la cui vita è influenzata e in parte rovinata dall'inquinamento luminoso prodotto da un'insegna pubblicitaria di una marca di cognac. La visione del cielo e del vicinato è, infatti, possibile quando la parte finale della pubblicità - il "gnac", appunto - si spegne. Uno dei figli di Marcovaldo, dunque, rompe l'insegna e la famiglia può godere della bellezza del cielo, della luna e del vicinato. Poi, però, alla fine, Marcovaldo si ritrova di fronte alle proprie finestre l'insegna della società concorrente, che è molto più grande e luminosa della prima. La speranza è che la riforma costituzionale sull'ambiente serva anche a insegnare ai pronipoti di Marcovaldo che la terra, per riprendere una bella espressione della Enciclica *Laudato si'* del Santo Padre Francesco, è "la nostra casa comune" e tutti siamo chiamati ad avere cura dell'ambiente; e che tale insegnamento si traduca in una vita illuminata dalla luna, dalle stelle e dal paesaggio, e non più dal "gnac".

⁹³ Contenuta nel volume I. CALVINO, *Marcovaldo ovvero Le stagioni in città*, Torino, 1965.

*Nicola De Marinis**

Lavoro, ambiente, sicurezza: nuovi rischi, nuove tecniche di tutela

L'impegnativo ed articolato titolo di questa sessione del convegno che i giuslavoristi della facoltà di Economia dell'Università di Tor Vergata hanno lodevolmente voluto dedicare alle giovani generazioni, "Iniziativa economica, utilità sociale, utilità ambientale", che sembra associare al diritto del lavoro profili, come quello che in particolare attiene in termini generali all'ambiente, finora, viceversa, considerato soltanto ove inteso a qualificare l'ambito di svolgimento dell'attività lavorativa, evoca chiaramente la recente iniziativa legislativa di riforma costituzionale che ha investito l'art. 41 Cost., incidendo sul testo del secondo comma, che, originariamente formulato nei seguenti termini "(L'iniziativa economica) Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla libertà e dignità umana", risulta ora integrato nella sua seconda parte con il riferimento a che il danno non investa la salute, l'ambiente e la sicurezza.

Muoverei da qui per una riflessione sul tema assegnato, rilevando come quell'iniziativa mi sembri rispecchiare la maturata consapevolezza dell'incidenza sul mondo del lavoro di pregiudizi ulteriori rispetto a quelli in precedenza contemplati, eccedenti il piano del rapporto di lavoro e, in quanto tali, riferibili al datore quale controparte contrattuale.

L'emergenza epidemiologica di cui abbiamo fatto esperienza dà ampiamente la misura del rilievo che la dimensione del rischio assume nella nostra società post-moderna, al punto da caratterizzarla come "società del rischio", secondo la definizione di Ulrich Beck.

E si tratta di rischi che, a motivo dell'incertezza delle cognizioni scientifiche ad essi relative, risultano connotati dal carattere dell'imprevedibilità e tali da indurre stati di emergenza non più meramente transitori, ma soprattutto connotati dal loro essere globali, incidendo, in particolare, su beni collettivi destinati ad eccedere i confini nazionali quali l'ambiente e la salute.

Si va oltre il principio di prevenzione valso a contrastare il rischio prevedibile, principio definito nell'art. 2, lett. n) del D.Lgs. n. 81/2008 come "*il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno*". in armonia con la definizione a riguardo recata dall'art. 3 della direttiva quadro 89/391/CEE che fa riferimento al "*complesso delle disposizioni o misure previste in tutte le fasi dell'impresa per evitare e diminuire i rischi professionali*".

Viene viceversa in rilievo il principio di precauzione, non a caso emerso con riferimento a problematiche di tutela ambientale, che trova positiva espressione nell'ambito di dichiarazioni e convenzioni di diritto internazionale per affermarsi poi in ambito europeo - significativamente estendendosi alla legislazione europea sugli alimenti, nonché alla politiche in materia di tutela dei consumatori e della salute umana, animale e vegetale, così da poter essere invocato ogni qual volta un fenomeno, un prodotto o un processo risulti avere effetti potenzialmente pericolosi individuati tramite una valutazione scientifica, sia pur incerta, ma, di base, il più completa possibile imponendo di adottare tutte le misure necessarie per azzerare o contenere, individuando il livello di rischio tollerabile, la minaccia in questione – ed infine nazionale.

Tale principio, lungi dall'esaurirsi, come ritiene parte della dottrina, in una dimensione meramente quantitativa della prevenzione, nel senso che la precauzione varrebbe ad ampliare al massimo grado il principio di prevenzione, non ammette sul piano giuridico una completa assimilazione a quello dal punto di vista dei contenuti riflettendo il generale mutamento di ottica e di prospettiva del pensiero giuridico che consegue al venire meno del tradizionale fondamento epistemologico della certezza assoluta della scienza.

E su questa base il principio di precauzione si candida a porsi quale strumento di governo del rischio.

* Consigliere della Corte di cassazione.

Sta di fatto, tuttavia, che il principio di precauzione non è suscettibile di tradursi, per difetto di concretezza, in preciso comando giuridico.

Necessita di specificazione, di definirsi contenutisticamente attraverso l'individuazione in relazione al caso concreto delle misure che ne costituiscono applicazione.

Nella sua declinazione giuridica il principio è assunto quale criterio funzionale ad individuare risposte socialmente accettabili, a fronte di fattori di incertezza scientifica, cui si correla l'esposizione a condizioni di pericolo del contesto ambientale e del consesso umano.

Più che ad un principio in sé dotato di una propria connotazione etica, tale da richiedere svolgimenti ad essa conformi, ci si trova di fronte ad un metodo teso ad orientare nella direzione dell'adozione di misure tali da contenere l'allarme sociale con riferimento a possibili danni all'ambiente ed alla salute. In questi termini, piuttosto che espressione della *hard law* di stampo ottocentesco il principio di precauzione riflette un diritto flessibile, a "struttura aperta" proprio della *post-modernità* in cui all'astrazione della norma generale si sostituisce la decisione "caso per caso", alla stabilità della regola il carattere congiunturale della soluzione della singola evenienza, all'autorità del vincolo giuridico, la regolazione collaborativa.

Alla luce di quanto sopra trova conferma la specificità sul piano giuridico del principio di precauzione, data dall'attitudine di questo a porsi quale parametro di regolazione di situazioni connotate dall'imprevedibilità dei rischi, di portata tendenzialmente globale per attenersi in particolare alla salute e all'ambiente, imprevedibilità conseguente alle carenze cognitive della scienza, a porsi, dunque, quale criterio ordinatore di un diritto dell'incertezza a fronte di una "scienza incerta".

Resta il problema del bilanciamento degli interessi, condizionato dall'opzione di fondo tra tesi massimalista e tesi minimalista.

In base alla prima tesi il ricorso a misure precauzionali è intrinsecamente legata all'aumento dei fattori di rischio nella nostra società e risponderrebbe ad un'etica della responsabilità che tenta di fronteggiare la "insicurezza generata da un indiscusso, incondizionato ed incontrollato primato della scienza (...) e da alcuni degli effetti collaterali determinati dall'incessante modernizzazione della società contemporanea (...) resi più sconcertanti dall'autentica capacità di annientamento che essi sono in grado di spiegare".

Per l'opposta tesi l'approccio precauzionale impone alla pubblica autorità di prescrivere o vietare pur in circostanze di non conoscenza, ovvero in assenza di una chiara rappresentazione dei presupposti empirici a giustificazione dell'intervento, creando una situazione di conflitto con il metodo scientifico dal momento che suggerisce la limitazione o la messa al bando di pratiche, agenti, fenomeni o attività che la scienza non ha provato essere pericolosi. In questa ottica si è sostenuto il carattere paralizzante del principio di precauzione atteso che, *"imponendo il divieto di una determinata attività porta con sé altri rischi che derivano proprio dal mancato svolgimento di quella attività, per impedire i quali bisognerebbe invece consentirla"* e più in generale la dottrina si è espressa in termini estremamente critici sulla compatibilità del principio anche con alcuni principi irrinunciabili della scienza giuridica come la certezza del diritto ed il principio di legalità.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale tale bilanciamento è stato attuato in termini tali da giustificare scelte legislative che impongono la contrazione di interessi di rilievo costituzionale a scopo precauzionale solo a condizione che siano supportate da opinioni scientifiche anche non pacificamente condivise, così risolvendosi il sindacato del Giudice delle leggi in un giudizio di "ragionevolezza scientifica", ovvero nella verifica della correttezza scientifica dei presupposti empirici su cui poggia la scelta normativa.

Per quel che attiene alla materia lavoristica, a riguardo, rilevano le sentenze emesse dalla Corte costituzionale sul caso ILVA, la n. 85 del 9 maggio 2013, la n. 182 del 13 luglio 2017 e la n. 58 del 2018, che assumono un valore emblematico giacché, mentre da un lato sembrano delineare con certezza il paradigma alla cui stregua condurre il giudizio in ordine al bilanciamento degli interessi, ribadendo che *"tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza"*

sugli altri. La tutela deve sempre essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti che diverrebbe tiranno nei confronti di altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette che costituiscono nel loro insieme espressione della dignità della persona", dall'altro, di quel giudizio rivelano il carattere meramente contingente e sostanzialmente "politico".

È da notare come, facendo leva sul medesimo paradigma sopra richiamato, mentre nella sentenza n. 85/2013 la Corte costituzionale, operando il bilanciamento tra il diritto alla salute ed il diritto al lavoro, indicati nel caso come tra loro in conflitto, ha privilegiato la tutela dell'occupazione sul presupposto della ragionevolezza della compressione di un diritto fondamentale quale la salute – generalmente non tollerata in una condizione ordinaria – se temporanea e funzionale a prevenire un'altra emergenza data dalla perdita dell'occupazione di migliaia di persone, mentre nella sentenza n. 58/2018, lo sfociare della decisione nella declaratoria di illegittimità costituzionale del provvedimento legislativo del Governo non rispondente a criteri di proporzionalità e ragionevolezza trova fondamento nell'aver il giudizio di bilanciamento, pur permanendo la medesima situazione di fatto (a distanza di sei anni l'emergenza sanitaria non si era attenuata e permaneva identica l'emergenza occupazionale) visto mutare il riferimento comparativo, non più rappresentato dal diritto al lavoro bensì dall'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, da un lato, e, dall'altro, i diritti costituzionali ed inviolabili alla tutela della salute e della vita stessa cui deve ritenersi *"inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e salubre"* e mutare in termini tali da sottrarre al confronto il diritto al lavoro, incluso nel diritto alla salute in ragione della garanzia dell'adibizione del lavoratore in ambienti salubri ed assumere quale termine del confronto la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., costantemente valutato nella giurisprudenza della Corte costituzionale recessivo rispetto alla sicurezza del lavoro.

Il che rende ragione dell'essere la nostra "società del rischio" posta innanzi alla drammaticità della scelta di compressione di diritti fondamentali tra loro in conflitto, in relazione alle quali il principio di precauzione può offrirsi come parametro valendo a fondare, a fronte della "scienza incerta" un diritto dell'incertezza, destinato, tuttavia, a risultare condizionato dall'irrisolto problema dell'accettabilità politica e sociale di un simile approdo.

Marco Mocella*

Catene globali del valore e tutela dell'ambiente e dei lavoratori

Il rinnovato interesse per gli effetti sul diritto del lavoro della transizione ecologica nel nostro Paese ha trovato nuovo impulso nelle riforme costituzionali che non solo hanno interessato alcuni dei principi cardine della nostra Carta Costituzionale, ma hanno compreso alcune norme particolarmente vicine al diritto del lavoro da giustificare l'attenzione della dottrina giuslavoristica.

Non è quindi soltanto l'introduzione di un nuovo terzo comma all'art. 9 Cost., secondo cui la Repubblica «*tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*», ma soprattutto la collocazione della tutela della salute e dell'ambiente nell'art. 41 Cost., quindi nel cuore della c.d. costituzione economica e delle dinamiche tra impresa e lavoro, a costituire una dirompente novità in materia di lavoro.

Nonostante autorevoli autori abbiano espresso opinioni critiche su tale riforma¹, va evidenziato che il bilanciamento che la nostra Costituzione impone tra la libertà di impresa e le limitazioni all'attività produttiva non è certamente nuova, per cui a quelle già indicate dall'art. 41 oggi se ne aggiungono altre, segnatamente quelli di “salute” e “ambiente”, che divengono quindi ulteriori limiti essenziali apponibili alla libertà di impresa.

Si tratta di profili che potranno avere rilevanza nel rapporto di lavoro sotto diversi punti di vista: basti pensare alla possibilità per il prestatore di rifiutare la prestazione a causa di un pericolo non per la propria o altrui sicurezza ma per l'ambiente oppure ai nuovi e più ampi limiti del diritto di critica, che evidentemente dovrà ritenersi esteso anche alle tematiche oggi coperte dal dettato costituzionale. In Italia, prima delle modifiche innanzi ricordate, la tutela ambientale nel diritto del lavoro era essenzialmente demandata ad alcune norme in materia di sicurezza sul lavoro, tanto da indurre autorevole dottrina a definirle “*pallide tracce di un'ottica diversa, aperta all'ambiente esterno*”².

Se lo scopo essenziale di tali norme era solo quello di evitare che le misure adottate dall'impresa per garantire la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro andassero a detrimento dell'ambiente e dei cittadini, la prova dell'impossibilità di distinguere nettamente ambiente di lavoro e ambiente in generale ovvero salute dei lavoratori e salute *tout court*, è stata tragicamente offerta dalla pandemia da Covid-19, quando l'interconnessione tra ambiente di lavoro, contagi lavorativi e diffusione dell'epidemia è divenuto evidente a tutti.

La rinnovata attenzione verso le tematiche ambientali è evidente anche a livello sovranazionale grazie ad un'ampia serie di disposizioni europee e internazionali³, tra cui la proposta del febbraio 2022 di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità⁴.

Proprio il ruolo delle catene globali del valore sembra poter offrire interessanti spunti di riflessione in materia di tutela dell'ambiente in ambito giuslavoristico⁵.

* Ordinario di Diritto del lavoro – Università Mercatorum di Roma.

¹ T. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23/6/2021; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, *ibidem*.

² R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, in *Dir. rel. ind.*, 1999, n. 2, 159. Nel D.Lgs. n. 81/08 si rinviengono disposizioni a tutela della salute della popolazione e dell'ambiente esterno (art. 2 comma 1 lett. n) e 18 comma 1 lett. q).

³ P. BERNARDO, *Lavoro e ambiente tra sinergia e conflitto*, in *Mass. giur. lav.*, 2020, 795. Si veda anche il nuovo regolamento UE 2020/852 sugli investimenti sostenibili.

⁴ Sulla direttiva v. M. MURGO, *La proposta di direttiva sulla Corporate sustainability due diligence tra ambizioni e rinunce*, in *Dir. rel. ind.*, 2022, 943 e ss.

⁵ Sulle CGV la dottrina è ormai ampia. Si vedano M. MURGO, *Global value chains e diritto del lavoro: problemi e prospettive*, Padova, 2021; V. BRINO, *Diritto del lavoro e catene globali del valore*, Torino, 2020.

In effetti, come si evince dalla lettura del testo della proposta, oggetto della stessa sono gli obblighi degli Stati membri rispetto agli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente, siano essi effettivi o potenziali.

La proposta di direttiva, interessantissima per il diritto del lavoro anche per ulteriori profili⁶, offre altresì una utile definizione di catene di valore identificate come *l'insieme delle attività inerenti alla produzione di beni o alla prestazione di servizi da parte di una società, compresi lo sviluppo del prodotto o del servizio e l'uso e lo smaltimento del prodotto, così come le collegate attività esplicate nei rapporti d'affari consolidati della società, a monte e a valle*.

L'impatto dell'attività di tali catene sull'ambiente deriva da una serie di attività, ben identificate nella proposta di direttiva, che vanno dall'estrazione delle materie prime alla produzione di prodotti e servizi nonché allo smaltimento dei residui di questi ultimi. Attività che, è importante evidenziare, si realizzano prevalentemente in paesi in via di sviluppo.

Tralasciando in questa sede il problema relativo all'individuazione di *standard* omogenei circa le condizioni di lavoro lungo l'intera filiera, demandato principalmente a fonti sovranazionali, giova osservare come siano state le stesse multinazionali ad elaborare, in molti casi, appositi codici di condotta che per autovincolarsi a evitare comportamenti non in linea con gli *standard* individuati per il rispetto dei diritti umani e, per quanto qui interessa, ambientali.

La ragione di tale scelta è facilmente individuabile nel timore di pressioni da parte della società civile qualora fossero disattese le aspettative sociali, in quanto tali imprese sono estremamente sensibili alle conseguenze economiche di boicottaggi, campagne *social* di sensibilizzazione verso i consumatori, scioperi, ritardi negli investimenti, contenziosi legali e così via.

In altre parole, il principale strumento di coercizioni nei confronti di tali catene, in assenza di chiari orientamenti provenienti dal diritto internazionale privato sulla giustiziabilità di eventuali violazioni, è dato da meccanismi di pressione ovvero tecniche di *ranking* reputazionali.

Appare peraltro chiaro come tali azioni di persuasione possano essere più efficaci se rivolte alla multinazionale che gestisce l'intera catena piuttosto che alle imprese operanti in territori in via di sviluppo, anche perché spesso i paesi posti alla fine della catena del valore non sono interessati a scoraggiare l'investimento delle multinazionali straniere favorendo contenziosi ambientali o salvaguardando il rispetto dei diritti umani.

L'utilizzo di tecnologie dell'informazione, basate su dati e algoritmi, per tali fini costituisce un'ipotesi tutt'altro che irrealistica in quanto esse possono promuovere la fiducia e la cooperazione tra operatori economici, specie all'interno di comunità *online* in cui è agevole creare reti reputazionali di portata globale.

In questo senso, è possibile immaginare di spingere le catene globali del valore verso comportamenti virtuosi sfruttando il potere condizionante dell'immagine reputazionale frutto delle valutazioni espresse dai lavoratori e dagli utenti⁷.

Ciò che dunque andrebbe realizzato è un meccanismo in grado di consentire a chiunque si trovi in contatto con la catena, sia esso lavoratore, consumatore o semplice cittadino, e in qualunque punto della stessa catena egli si trovi, di evidenziare le violazioni delle regole operate dalle imprese che ne fanno parte, minacciando quindi di colpire l'immagine e quindi la reputazione dell'intera catena⁸. I consumatori, conseguentemente, verrebbero a conoscenza delle violazioni commesse anche in altri

⁶ Ad esempio per il suo campo di applicazione (art. 2 paragrafi 1 e 2), individuato non solo le imprese degli stati membri ma anche quelle che operano nei territori UE, purché superino talune soglie dimensionali e abbiano un determinato al fatturato, ridotte del 50% se attengono settori considerati a rischio (tessuti, pellame, agricoltura, silvicoltura, pesca, estrazione di risorse minerarie).

⁷ Si rimanda, per una riflessione maggiormente approfondita, a M. MOCELLA, N. LETTIERI, *Catene di valore e tutela dei lavoratori nell'era delle piattaforme digitali. strategie regolative ai confini tra diritto del lavoro, computational legal studies e nudge reputazionale*, in W. SANGUINETI RAYMOND, J. B. VIVERO SERRANO, *Diligencia debida y trabajo decente en las cadenas globales de valor*, Cizur Menor, 2022.

⁸ Indipendentemente se si tratti di quelle dei codici di condotta, quelle degli organismi sovranazionali o comunque quelle improntate a principi fondamentali.

paesi e, indipendentemente dalla giustiziabilità di tali violazioni, potrebbero essere orientati a evitare di acquistare i relativi prodotti.

Evidentemente, un simile meccanismo, che ricalca in chiave moderna antiche forme di lotta come il boicottaggio, per essere efficace necessita di essere globale, cioè diffuso in tutto il mondo, e per ottenere tale scopo occorre utilizzare strumenti *social* già in uso, quindi in possesso di lavoratori e consumatori, considerando altresì che esso avrà maggiori probabilità di successo se applicato a settori nei quali l'opinione dei consumatori ha un ruolo maggiore nell'orientare le scelte degli acquirenti.

Una sfida difficile ma necessaria per salvaguardare noi stessi e l'ambiente che ci circonda, *anche nell'interesse delle future generazioni*, come ormai anche la nostra Costituzione ci impone.

Pasquale Passalacqua*

L'utilità ambientale nella prospettiva del risparmio energetico: la riduzione dell'orario di lavoro

SOMMARIO:

1. La nuova cornice costituzionale: l'attuale assetto degli artt. 9 e 41 Cost. I primi approcci dei costituzionalisti.
2. I riflessi possibili sul diritto del lavoro: l'arricchimento dell'utilità sociale con l'utilità ambientale. Le possibili declinazioni: il collegamento tra utilità ambientale e risparmio energetico.
3. Il progresso tecnologico quale fattore di sviluppo sostenibile del lavoro: la progressiva delocalizzazione del lavoro e la perdita di centralità dell'orario di lavoro.
4. I diffusi esperimenti di riduzione stabile dell'orario di lavoro a produttività invariata e i possibili effetti virtuosi: l'incremento del benessere lavorativo nella prospettiva dell'utilità ambientale.
5. Il rafforzamento delle politiche sindacali legate all'utilità ambientale nel mutato quadro costituzionale.

1. La nuova cornice costituzionale: l'attuale assetto degli artt. 9 e 41 Cost. I primi approcci dei costituzionalisti.

Il tema proposto - apparentemente sin troppo ampio e dagli incerti confini - induce a partire necessariamente dalla nuova cornice costituzionale delineata dai novellati artt. 9 e 41 Cost., i quali, a seguito delle modifiche introdotte dalla Legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, ora rispettivamente così dispongono:

Art. 9: La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

Art. 41: L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

In sintesi, uno sviluppo del genere appare coerente con le politiche e le normative dell'Unione europea, le quali si orientano al perseguimento del programma d'azione in cui si articola l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, con i suoi 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs), adottata nel 2015 dall'Assemblea delle Nazioni Unite.

Un simile intervento si pone peraltro in linea con quanto già previsto in diverse Carte costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea.

Occorre altresì considerare che la giurisprudenza costituzionale con una lettura definita "espansiva" ha già da tempo avuto modo di declinare la tutela del "paesaggio" costituzionalmente sancita dall'articolo 9 Cost. come tutela paesaggistico-ambientale, nonché di desumere già dal previgente testo dell'art. 41 Cost. attraverso i riferimenti ivi già presenti alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, limiti funzionali alla tutela della salute e dell'ambiente⁹.

In ordine alla latitudine e agli ambiti di possibile efficacia delle modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. già ferve un nutrito dibattito tra i costituzionalisti.

*Ordinario di Diritto del lavoro – Università di Roma Tor Vergata. Avvocato.

⁹ L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi*, 2022, n. 4, 197 e ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaConrada*, www.apertacontrada.it, 28 febbraio 2022, 8 e ss.

Da un lato si apprezza la considerazione dell'ambiente da *materia non materia* oggetto della regolamentazione statale a principio fondamentale della Costituzione che si pone a garanzia per le future generazioni¹⁰, con maggiore ottimismo in relazione al nuovo art. 41 Cost., norma foriera di una nuova politica industriale orientata alla c.d. *blue economy*, cioè alla transizione verso “*un sistema economico che indirizza la produzione e i modelli di consumo verso la tutela dell'ambiente*”¹¹.

Al contempo, a un primo sguardo si può notare come non manchino giudizi invero perplessi in ordine al grado di possibile reale incidenza delle nuove norme in tema ambientale, rimarcandone l'evanescenza e la genericità¹², anche in quanto si evidenzia la mancanza di obiettivi giuridicamente vincolanti da raggiungere, dei quali si chiede pertanto la fissazione¹³.

In relazione alla nuova formulazione delle due norme costituzionali pare possibile delineare comunque fin d'ora un collegamento tra i “fini ambientali” del vigente art. 41 Cost. e il riferimento all'ambiente da tutelare “anche nell'interesse delle nuove generazioni” ai sensi del vigente art. 9 Cost. L'interesse delle nuove generazioni pare vada dunque a rafforzare il significato e l'incidenza dell'utilità ambientale, in prospettiva ancora tutte da indagare a fondo.

2. I riflessi possibili sul diritto del lavoro: l'arricchimento dell'utilità sociale con l'utilità ambientale. Le possibili declinazioni: il collegamento tra utilità ambientale e risparmio energetico.

Nel descritto nuovo contesto istituzionale occorre dunque chiedersi se sia possibile dedurre possibili ricadute sul diritto del lavoro.

Il punto di partenza qui è noto: il diritto del lavoro e le sue regole hanno trovato giustificazione sul piano costituzionale anche in relazione al canone dell'utilità sociale desumibile dall'art. 41 Cost. come limite alla libertà di iniziativa economica¹⁴.

Al contempo, se si pensa al caso ILVA, la Corte costituzionale dapprima ha fatto riferimento nella prospettiva del bilanciamento dei valori costituzionali anche a quel parametro¹⁵ e poi ha fondato anche sulla violazione del previgente art. 41 Cost. secondo comma, la parziale illegittimità del decreto ILVA del 2015, per violazione dunque dei limiti all'attività di impresa¹⁶, che nelle parole della Corte “*si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”¹⁷.

Si tratta, come si è detto, di “*un diritto di riequilibrio dei poteri dell'impresa: nasce e si sviluppa allo scopo di mediare gli interessi economici con quelli sociali*”¹⁸, che resta affidato comunque alla discrezionalità del legislatore ordinario¹⁹.

Ora, alla luce dei recenti innesti occorre chiedersi se il canone dell'utilità sociale possa risultare in un certo senso arricchito e rafforzato da quello dell'utilità ambientale.

¹⁰ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. Cost.*, 2021, 3, 305.

¹¹ F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, 12.

¹² G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi*, Paper 1° luglio 2021, 2 e ss.; T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi*, Paper 23 giugno 2021, 3 e ss.

¹³ G. DEMURO, *I diritti della natura*, in *Federalismi*, Editoriale del 23 febbraio 2022, 9.

¹⁴ Per una panoramica generale cfr. da ultimo A. VACCARI, *Utilità sociale*, in *Dig. disc. pubb.*, Aggiornamento VIII, 2021, 475 e ss.

¹⁵ C. cost. n. 85 del 2013.

¹⁶ C. cost. n. 58 del 2018.

¹⁷ Cfr. da ultimi D. MORANA, *La fundamentalità del diritto e dell'interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso Ilva ai tempi della pandemia*, in *Consulta on line*, 2020, 2 e ss.; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, 19 e ss.

¹⁸ A. PERULLI, V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Bologna, 2022, 113.

¹⁹ Cfr. M. PERSIANI, *Diritto del lavoro e sistema di produzione capitalistico*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, I, 285 e ss.

A tal fine appare utile sciogliere e decodificare nelle sue possibili declinazioni il fine o l'utilità ambientale che ora permea l'art. 41 Cost. E allora tra le possibili sue declinazioni emerge a mio avviso con evidenza quella del diretto collegamento tra utilità ambientale e risparmio energetico, peraltro esigenza odierna e pressante a causa della nota fluttuazione esasperata del prezzo dell'energia.

3. Il progresso tecnologico quale fattore di sviluppo sostenibile del lavoro: la progressiva delocalizzazione del lavoro e la perdita di centralità dell'orario di lavoro.

Dai descritti presupposti in breve delineati occorre volgere lo sguardo ai recenti sviluppi del diritto del lavoro o, meglio, al contesto entro il quale sono chiamate a operare le norme giuslavoristiche. L'incessante progresso tecnologico disvela invero oggi scenari in cui determinate innovazioni possono essere considerate fattori di sviluppo sostenibile del lavoro e della sua regolazione giuridica. Occorre, a mio avviso, non farsi attrarre da suggestioni tecnofobiche, tendenti se non a combattere apertamente, a circoscrivere attraverso malcelati rifiuti il rilievo dell'attuale decisa accelerazione dello sviluppo di nuovi modelli di lavoro, anche quale portato delle emergenze scaturite dalla crisi pandemica.

Oggi, come noto, la tecnologia rende possibile un crescente e inarrestabile processo di delocalizzazione della prestazione di lavoro, sempre meno legata ai "luoghi" fisici dell'impresa.

Allo stesso tempo il fenomeno della delocalizzazione determina a cascata una progressiva perdita di centralità dell'orario di lavoro quale metro di quantificazione principale della prestazione lavorativa e del suo corretto adempimento²⁰, nonché anche come criterio distintivo a fini qualificatori tra lavoro autonomo e subordinato²¹. Si tratta di un fenomeno come noto "forzato" nel recente e speriamo trascorso periodo da emergenza Covid (c.d. *smart working*), ed ora diffuso, anche nella sua declinazione del c.d. *hybrid working*, da intendere come una forma mista tra lavoro in presenza e lavoro delocalizzato, attraverso le quali si delineano nuovi stabili assetti delle modalità di organizzazione del lavoro.

Accenniamo soltanto in questa sede che la tendenza al progressivo arretramento diremmo sistemico dell'orario di lavoro suscita incrementali interrogativi in ordine all'accertamento del corretto adempimento della prestazione lavorativa dovuta, che nella recessione di un tale parametro (l'orario) fa riemergere il tema dell'apprezzamento del grado di diligenza dovuta dal prestatore di lavoro, anche in prospettiva da legare sempre più, invece, al grado di professionalità della prestazione resa dal lavoratore²².

Osserviamo che se quella descritta è una linea di tendenza ormai largamente condivisa, allo stesso tempo nel quadro di una ancora diffusa organizzazione tradizionale dell'impresa l'orario resiste quale suo fattore o contenitore organizzativo.

4. I diffusi esperimenti di riduzione stabile dell'orario di lavoro a produttività invariata e i possibili effetti virtuosi: l'incremento del benessere lavorativo nella prospettiva dell'utilità ambientale.

Nel contesto in breve descritto voglio soffermarmi su uno sviluppo recente. Circolano proprio in questo ultimo periodo notizie relative a diffusi esperimenti tesi a proporre una stabile riduzione dell'orario di lavoro a parità di retribuzione e dunque, si deve ritenere, a parità di produttività attesa da parte dei lavoratori coinvolti.

L'esperimento viene declinato in due forme: da un lato si propone una settimana lavorativa ancor più corta, strutturata cioè in quattro giorni a tempo pieno (proposta Intesa San Paolo); altri esperimenti

²⁰ V. FERRANTE, *L'orario di lavoro tra presente e futuro*, in *Lab. law iss.*, 2022, vol. 8, n. 1, 112 e ss.

²¹ M. BARBIERI, *Dell'inidoneità del tempo nella qualificazione dei rapporti di lavoro*, *Lab. law iss.*, 2022, vol. 8, n. 1, 16 e ss.; G. PROIA, *Tempo e qualificazione del rapporto di lavoro*, in *Lab. law iss.*, 2022, vol. 8, n. 1, 77 e ss.

²² P. PASSALACQUA, *Subordinazione, ascesa della professionalità e declino dell'orario di lavoro*, in *Federalismi*, 2022, n. 17, 179 e ss.

invece si indirizzano alla riduzione giornaliera dell'orario da otto a sei ore, con mantenimento della settimana lavorativa su cinque giorni (contratto integrativo Marcolin settore produzione occhiali).

Il fenomeno è già diffuso oltre i confini nazionali. Si trovano in rete informazioni sulla proposta avanzata in Belgio e sul caso ora dell'Islanda, dove l'esperimento tenuto a Reykiavik nel Comune della capitale della settimana corta di quattro giorni ha riscosso molto gradimento e successo. Pare che la produttività sia addirittura aumentata²³.

Non vi è chi non veda che un tale fenomeno si muova in una direzione diversa da quella che veniva proposta anni fa di riduzione *tout court* dell'orario di lavoro, al precipuo fine di distribuire il medesimo monte ore complessivo di lavoro tra più soggetti. Ricordiamo lo slogan "lavorare meno per lavorare tutti". Oggi invece, la linea pare essere quella del "lavorare meno" *tout court*, sulla base anche dell'accresciuta efficienza e produttività del lavoro.

Si tratta peraltro di una tendenza storicamente già conosciuta. I tempi di lavoro sono in costante discesa dai tempi della rivoluzione industriale a oggi. Invero, questo del rapporto tra produttività e lavoro, tema di per sé classico, rappresenta al contempo in tale declinazione una novità ancora da indagare a fondo in tutti i suoi risvolti economico sociali e giuridici, anche a causa degli accresciuti dislivelli registrabili tra i lavoratori²⁴.

In questa sede ci limitiamo a rimarcare che è proprio l'evoluzione tecnologica il fattore che sembra aver favorito un tendenziale incremento della produttività del lavoro. Insomma, se ci si riflette così come il sistema della catena di montaggio ebbe un tale successo da consentire a Henry Ford nel 1926 di "inventare" la settimana corta con il sabato libero, oggi i progressi dell'ultima rivoluzione tecnologica digitale velocizzano e aumentano l'efficienza e dunque la produttività di molti processi, tanto da consentire di giungere a diffuse sperimentazioni di settimane lavorative di quattro giorni oppure a una riduzione stabile dell'orario di lavoro.

Peraltro è noto che già nel 1930 John Maynard Keynes stimò che entro il 2030 lo sviluppo tecnologico sarebbe arrivato al punto che molti avrebbero potuto lavorare solo 15 ore alla settimana. Possiamo citare più di recente Jack Ma (ex Patron di Ali-Baba) il quale ha dichiarato nel 2017: lavoreremo 4 ore al giorno per quattro giorni la settimana, ma i prossimi trent'anni saranno duri. Non siamo a questo punto, ma un percorso in tale direzione si intravede.

Se quello descritto pare essere il presupposto, gli obiettivi sono molteplici. Invero, tali diffusi esperimenti stanno ricevendo un grande e pare univoco forte apprezzamento da parte dei lavoratori, per gli indubbi benefici immediatamente percepiti derivanti dalla liberazione di tempo di vita, bene sempre più prezioso da utilizzare in molteplici direzioni, tutte accumulate da un già percepito incremento del benessere individuale.

A questo punto mi pare interessante far convergere alcune delle considerazioni già espresse. Invero la linea di tendenza descritta di riduzione dell'orario di lavoro a parità di retribuzione si sposa proprio con la già ricordata declinazione dell'utilità ambientale nell'obiettivo del risparmio energetico.

Invero, per semplificare, ridurre di un giorno la settimana lavorativa significa risparmio sugli spostamenti casa – lavoro; risparmio di costi di energia per condizionamento nelle stagioni più calde e di riscaldamento in quelle più fredde; risparmio in illuminazione fino anche a possibili risparmi nella manutenzione e pulizia degli uffici. Una riduzione dei costi energetici apparentemente meno palese si può verificare peraltro anche in caso di riduzione stabile dell'orario di lavoro. Tutto ciò ovviamente al netto di quanto già accade in conseguenza della diffusione incrementale del lavoro da remoto, che già di per sé implica molti dei descritti effetti positivi sull'ambiente.

In questa sede possiamo osservare che la linea di tendenza ormai delineata a una riduzione complessiva dell'orario di lavoro sembra svilupparsi sul crinale di una maggior efficienza dello stesso diritto del lavoro, non soltanto dal punto di vista energetico ambientale qui rimarcato. Si è consapevoli che si tratti di una tematica non affrontabile nell'economia del presente contributo, ma va comunque

²³ S. VARVA, ... e se fosse ancor più "smart" lavorare soltanto quattro giorni alla settimana?, in *Lab. law iss.*, 2022, vol. 8, n. 1, I, 28 e ss.

²⁴ P. ICHINO, *Le conseguenze dell'innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, I, 543.

accennato al fatto che proprio in una auspicata prospettiva di tenuta delle tutele garantistiche in favore del contraente debole, al diritto del lavoro va riconosciuta una natura polifunzionale, in quanto è chiamato a porsi anche come strumento teso ad aumentare l'efficienza dell'organizzazione del lavoro, ove non voglia ridursi a mera difesa dell'esistente²⁵.

5. Il rafforzamento delle politiche sindacali legate all'utilità ambientale nel mutato quadro costituzionale.

Se un connubio del genere regge e anzi col tempo può essere destinato a divenire consapevolezza sempre più diffusa, allora l'utilità ambientale può essere apprezzata al contempo come presupposto e come finalità anche delle politiche delle parti sociali da declinare nella contrattazione collettiva.

In un contesto del mercato del lavoro che comunque resta difficile nella prospettiva di una recessione in vista, segnali di sviluppo virtuoso paiono potersi intravedere in una tale prospettiva. Si vuol dire che politiche sindacali orientate anche nella descritta direzione di riduzione dell'orario di lavoro sia operata sul lavoro "localizzato" in azienda come anche in relazione alla diffusione di quello delocalizzato pare possano trovare una nuova base e, pertanto, un rafforzamento nel riferimento anche a obiettivi di risparmio energetico nella direzione dell'utilità ambientale.

Proprio in questi giorni circolano già esempi di sperimentazioni in sede di contrattazione collettiva integrativa. Nel contratto collettivo integrativo aziendale della Marcolin di Longarone (settore impianti produttivi di occhiali) per il 2023-2025 è entrata la voce "contenimento dei consumi energetici", cui sono legati benefici economici per i lavoratori. Infatti, il premio di risultato previsto sarà legato anche al risparmio energetico, con coinvolgimento attivo dei singoli lavoratori.

Segnaliamo inoltre nell'attuale contesto la missione 2 del PPNR concernente la *Rivoluzione verde e Transizione ecologica*. Tra i sei settori di intervento previsti, si tratta di quello per il quale sono state stanziati le risorse maggiori (pari al 32,05%, ovvero a 59,46 mld di euro + 1,31 React EU + 9,16 mld di fondo complementare per un totale di 69,93 mld di euro).

In tale prospettiva nel Protocollo del 23.11.2021 per la *Partecipazione e il confronto nell'ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza e del piano nazionale per gli investimenti complementari* attuato ex art. 8, comma 5-bis, D.L. n. 77 del 2021 si fa fin dall'inizio riferimento all'obiettivo della "riconversione green al fine di garantire uno sviluppo sostenibile" che si riferisce alla già qui citata missione 2 del PPNR.

Ivi si prevede la costituzione di tavoli nazionali di settore finalizzati, nei quali sia dato conto delle ricadute sociali, economiche e occupazionali degli investimenti e delle riforme previste dal PPNR, alla presenza dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e delle parti sociali. Viene previsto che all'interno dei tavoli particolare attenzione potrà essere data (tra gli altri): al monitoraggio del conseguimento delle priorità trasversali (tra cui anche la transizione ecologica); nonché alle politiche necessarie ad assicurare processi di riconversione (tra cui il tema delle energie rinnovabili). L'interesse del sindacato su questi temi è almeno nelle dichiarazioni molto forte²⁶. Tali tavoli sono stati costituiti e hanno iniziato a operare, anche attraverso diversi Protocolli di intesa stipulati a cascata in sede territoriale.

L'auspicio, dunque, è che le descritte istanze ambientali, qui declinate sotto il profilo del risparmio energetico, possano infiltrarsi e permeare sempre più anche il nostro diritto del lavoro.

²⁵ R. ROMEI, *Il futuro del diritto del lavoro: una riflessione sul libro 'A Purposive Approach to Labour Law' di Guy Davidov*, in *Var. temi dir. lav.*, 189.

²⁶ M. LANDINI, *Valutazioni della CGIL sul PPNR*, in *Lav. dir. Eur.*, 2021, n. 3.

*Natalia Marzia Gusmerotti**
*Andrea Appolloni***

La trasformazione dell'impresa nella transizione ecologica

SOMMARIO:

1. Il ruolo delle imprese nella transizione ecologica.
2. Innovazione sistemica per la sostenibilità e modelli di *governance*.
3. Riflessioni.

1. Il ruolo delle imprese nella transizione ecologica.

Il *Green Deal* Europeo¹ sancisce l'avvio di un'epoca di trasformazione, della sua economia e della sua società, verso una maggiore sostenibilità, esemplificata dal divenire una economia climaticamente neutra (nel 2050) in cui la crescita economia sia disaccoppiata dall'uso delle risorse. La realizzazione del *Green Deal* europeo richiede un cambiamento profondo delle politiche di approvvigionamento energetico in tutti i settori dell'economia², a favore di un'energia pulita e rinnovabile. Esso pone come *conditio sine qua non* l'incremento del valore attribuito alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali, all'uso sostenibile delle risorse e al miglioramento della salute umana. Il *Green Deal* Europeo richiede un cambiamento profondo che sappia generare benefici per l'economia, la società e l'ambiente naturale. Il *Green Deal* fa un uso integrato di diverse leve politiche, dalla regolamentazione e normazione, agli investimenti, all'innovazione, al dialogo con le parti sociali e cooperazione internazionale. La trasformazione digitale è espressamente integrata in tale processo di cambiamento. I principali ambiti di azione per la trasformazione sono il clima, l'energia, i trasporti e la fiscalità, tutti coordinati e diretti alla riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990). Il *Green Deal* è parte integrante della strategia della Commissione per attuare l'Agenda 2030³ e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. L'ottavo Programma di Azione Ambientale (PAA) dell'Unione Europea⁴, entrato in vigore nel maggio del 2022, combina l'obiettivo di accelerare, in modo equo e inclusivo, la transizione verde a un'economia climaticamente neutra, sostenibile, priva di sostanze tossiche, efficiente sotto il profilo delle risorse, basata sull'energia rinnovabile, resiliente, competitiva e circolare, che restituisca al pianeta più di quanto prenda, con la protezione, il ripristino e il miglioramento dello stato dell'ambiente, mediante, tra l'altro, l'interruzione e l'inversione del processo di perdita della biodiversità. L'VIII PAA sostiene e rafforza un approccio integrato all'attuazione delle politiche, basandosi, proprio, sul *Green Deal* europeo.

La transizione verde dovrebbe avvenire nel contesto di un'economia del benessere in cui la crescita sia rigenerativa e permetta un cambiamento sistemico, che riconosca che il benessere e la prosperità delle nostre società dipendono da un clima stabile, da un ambiente sano e da ecosistemi prosperi e

* Ricercatrice di Economia e Gestione delle Imprese, Dipartimento di Management e Diritto, Facoltà di Economia - Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

** Professore Associato di Economia e Gestione delle Imprese, Dipartimento di Management e Diritto, Facoltà di Economia - Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

¹ European Commission (2019). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The European Green Deal*, COM/2019/640 final.

² Industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura, edilizia, tassazione e prestazioni sociali.

³ United Nations (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/9814>.

⁴ Decision (EU) 2022/591 of the European Parliament and of the Council of 6 April 2022 on a General Union Environment Action Programme to 2030. PE/83/2021/REV/1. OJ L 114, 12.4.2022, p. 22–36 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

che offra uno spazio operativo sicuro entro i limiti del pianeta. Poiché la popolazione mondiale e la domanda di risorse naturali sono in costante crescita, l'attività economica dovrebbe svilupparsi con modalità sostenibili che non provochino danni ma, al contrario, invertano la rotta dei cambiamenti climatici, proteggano, ripristinino e migliorino lo stato dell'ambiente, anche, tra l'altro, bloccando e invertendo la perdita della biodiversità, impediscano il degrado ambientale, proteggano la salute e il benessere dai rischi e dagli impatti ambientali negativi, prevengano e riducano al minimo l'inquinamento e portino al mantenimento e all'arricchimento del capitale naturale e alla promozione di una bioeconomia sostenibile, garantendo in tal modo risorse rinnovabili e non rinnovabili in abbondanza. Attraverso la ricerca e l'innovazione continue, la trasformazione dei modelli di produzione e di consumo, l'adattamento alle nuove sfide e la co-creazione, l'economia del benessere rafforza la resilienza e protegge il benessere delle generazioni presenti e future⁵.

Si comprende come la transizione così ben descritta sul piano politico internazionale sia profonda e complessa, in quanto tesa a realizzare, di volta in volta, un equilibrio dinamico tra la dimensione sociale, quella ambientale e quella economica, che rappresentano i pilastri del sistema (complessivo) di riferimento, che assume (necessariamente) la forma di sistema ecologico-socio-economico⁶. Infatti, i sistemi economici, sociali ed ecologici sono fundamentalmente interconnessi e i cambiamenti di una componente di uno di essi hanno effetti su altre parti del sistema, creando traiettorie di sviluppo co-evolutive⁷. Dal punto di vista dell'innovazione, ciò significa che i miglioramenti in una parte del sistema possono creare benefici anche in altre parti, ma queste interdipendenze possono anche essere negative. I sistemi complessi spesso comportano meccanismi di *retroazione*, come gli *effetti di rimbalzo* (ad esempio, un'innovazione apparentemente sostenibile crea una maggiore domanda e il consumo totale aumenta), esternalità positive e negative e sviluppi non lineari imprevedibili⁸. Si tratta della prospettiva dell'*economia della complessità*, che considera l'economia globale come un sistema adattativo complesso, che segue modelli evolutivi simili a quelli degli ecosistemi biologici⁹.

Occorre, per questo, osservare le dinamiche che occorrono a livello di sistema, le quali mettono in evidenza limiti di tipo ecologico – basti pensare al cambiamento climatico, al tasso di perdita di biodiversità, all'interferenza con i cicli dell'azoto e del fosforo, all'assottigliamento dell'ozono stratosferico, all'acidificazione degli oceani, all'uso globale di acqua dolce, al cambiamento di uso del suolo, all'inquinamento chimico e al carico di aerosol atmosferico¹⁰ - l'inadeguatezza economica e sociale e la scarsità di risorse¹¹. L'impatto dello sviluppo umano – nell'Antropocene – sta minando le basi della resilienza ecologica, sociale ed economica¹² e la consapevolezza dei decisori privati e pubblici, insieme a quella degli studiosi, sta – via, via – incrementando; seppur non in maniera sistemica e, anche per questo, la quantità e la qualità delle *risposte* che si stanno mettendo in campo non risultano, ad oggi, minimamente capaci di cambiare le tendenze – *insostenibili* - in corso. Si tratta di sfide grandi e complesse, che possono certamente essere lette come opportunità¹³, ma che per

⁵ Decision (EU) 2022/591 *cit.*

⁶ N.M. GUSMEROTTI, M. FREY, F. IRALDO, *Management dell'economia circolare: Principi, drivers, modelli di business e misurazione*, Milano, 2020.

⁷ S. SCHALTEGGER, F. LÜDEKE-FREUND, E. G. HANSEN, *Business models for sustainability: A co-evolutionary analysis of sustainable entrepreneurship, innovation, and transformation*, in *Organization & Environment*, 2016, 29 (3), 264–89.

⁸ N. BOCKEN, P. RITALA, L. ALBAREDA, R. VERBURG (eds), *Innovation for Sustainability*, in *Palgrave Studies in Sustainable Business In Association with Future Earth*, 2019.

⁹ E. D. BEINHOCKER, *The origin of wealth: Evolution, complexity, and the radical remaking of economics*, Boston, 2006.

¹⁰ J. ROCKSTRÖM, W. STEFFEN, K. NOONE, A. PERSSON, F. STUART III CHAPIN, et al., *A safe operating space for humanity*, *Nature*, 461, 2009, 472–75.

¹¹ F. FERRARO, E. DROR, J. GEHMAN, *Tackling grand challenges pragmatically: Robust action revisite*, *Organization Studies*, 2015, 36 (3): 363–90.

¹² W. STEFFEN, A. PERSSON, L. DEUTSH, J. ZALASIEWICZ, K. WILLIAMS, C. CRUMLEY, P. CRUTZEN, C. FOLKE, L. GORDON, M. MOLINA, V. RAMANATHAN, J. ROCKSTRÖM, M. SCHEFFER, J. SCHELLNHUBER, U. SVEDIN, *The Anthropocene: From global change to Planetary Stewardship*, *Ambio*, 2011, 40, 739–61.

¹³ M. E. PORTER, M. R. KRAMER, *The big idea: Creating shared value*, 2011, Jan–Feb.

essere – davvero - tali richiedono grandi sforzi di innovazione, a livello di singoli prodotti e servizi, ma anche più ampiamente a livello di modelli di *business* e innovazioni sociali, e grandi transizioni a livello di sistema¹⁴. Per questo si parla di innovazione per la sostenibilità, ossia una innovazione che mira a creare valore economico, ambientale e sociale¹⁵, e che è diventata una pietra miliare delle strategie di sviluppo sostenibile e rappresenta un tema cruciale per l'innovazione dei modelli di *business* sostenibili.

La transizione che gli attori del sistema, tra cui le imprese, sono chiamati a compiere richiede alcuni cambiamenti principali: trasformare l'innovazione dalla sostenibilità tecnica (ad esempio, l'analisi del ciclo di vita) al cambiamento della mentalità delle persone (ad esempio, il *triple bottom line*); guardare a questo tipo di innovazione non come una attività a sé stante all'interno dell'azienda ma come un insieme di pratiche strategiche e organizzative; cambiare la visione dell'impresa da impatti di mercato isolati (ad esempio, prodotti e servizi sostenibili) a un ampio cambiamento sistemico della società (ad esempio, modelli di *business* sostenibili, economia circolare)¹⁶. In questo processo di transizione le imprese sono chiamate a svolgere un ruolo fondamentale, come quello di co-creare valore economico, sociale ed ambientale, adottando una visione sistemica: infatti l'impresa può contribuire al cambiamento *se e soltanto se* tale cambiamento è concepito e realizzato a livello del sistema di riferimento.

Le imprese hanno, indiscutibilmente, una grande responsabilità sia riguardo all'uso delle risorse a livello globale che a livello degli impatti che esse sono capaci di determinare sui pilastri del sistema e sugli attori del medesimo. La transizione ecologica richiede che tale responsabilità sostenga la capacità delle imprese di generare valore sostenibile – su tutti gli assi della sostenibilità – e che la consapevolezza circa gli impatti supporti una economia rigenerativa e modelli di *business* rigenerativi, ossia capaci di restituire alla natura (e al sistema) più di quanto venga da essa *estratto*¹⁷. Alla luce di simili ragionamenti, non risulta possibile demandare alle sole imprese la guida del processo di transizione, né immaginare che esse possano essere – di per sé sole - *problem-solver*, in virtù della loro capacità di innovazione tecnica e tecnologica esprimibile, per esempio, a livello di prodotto¹⁸. Il processo di innovazione richiesto dalla transizione ecologica è necessariamente sistemico e per questo, intrinsecamente, multi-attoriale e multi-livello. Occorre, peraltro, evidenziare che le innovazioni di sistema orientate alla sostenibilità traggono grande beneficio dalle forme ibride di imprese (ad esempio, le società *benefit* e le imprese sociali), che stanno emergendo, dove il *focus* sul profitto è meno dominante, mentre le motivazioni sociali e ambientali passano in primo piano¹⁹.

2. Innovazione sistemica per la sostenibilità e modelli di *governance*.

La creazione di valore sostenibile da parte delle imprese e la conseguente capacità di rigenerazione implica cambiamenti nel modo in cui i modelli di *business* sono concettualizzati per quanto riguarda le interazioni e i modelli di relazione con gli *stakeholder*²⁰. Le relazioni che legano l'impresa ai suoi *stakeholder* influenzano il modo in cui l'impresa è governata e, a loro volta, sono influenzate dal comportamento dell'impresa²¹. Alcune imprese stanno iniziando a guardare alla creazione di valore

¹⁴ R. ADAMS, S. JEANRENAUD, J. BESSANT, D. DENYER, P. OVERY, *Sustainability-oriented innovation: A systematic review*, *International Journal of Management Reviews*, 2016, 18 (2), 180–205.

¹⁵ R. ADAMS, *op. cit.*

¹⁶ R. ADAMS, *op. cit.*

¹⁷ N. BOCKEN, *op. cit.*

¹⁸ N. BOCKEN, *op. cit.*

¹⁹ J. BATTILANA, S. DORADO, *Building sustainable hybrid organizations: The case of commercial microfinance organizations*, *Academy of Management Journal*, 2010, 53 (6), 1419–40.

²⁰ S. EVANS, D. VLADIMIROVA, M. HOLGADO, K. VAN FOSSEN, M. YANG, E. A. SILVA, C. Y. BARLOW, *Business Model Innovation for Sustainability: Towards a Unified Perspective for Creation of Sustainable Business Models*, *Business Strategy and the Environment*, 2017, 26, 597–608.

²¹ F. PERRINI, A. TENCATI, *Sustainability and stakeholder management: the need for new corporate performance evaluation and reporting systems*, *Business Strategy and the Environment*, 2006, 15(5), 296–308.

secondo una visione più ampia e di più lungo termine, che consente di passare da una mentalità transazionale allo sviluppo di relazioni basate sulla fiducia, reciprocamente vantaggiose e durature con i principali *stakeholder* interni ed esterni²². Una impresa duratura, competitiva e sostenibile è capace di integrare in un equilibrio dinamico e creativo gli interessi concorrenti e complementari dei principali segmenti di *stakeholder*, tra cui la società e l'ambiente naturale²³. Da questo punto di vista, la mappatura e l'analisi dei flussi di valore tra gli *stakeholder*, compresi l'ambiente naturale e la società come *stakeholder* primari, possono avviare e sostenere i processi di innovazione per la sostenibilità. Infatti, l'integrazione della sostenibilità nei modelli di *business* richiede una visione sistemica che consideri la prospettiva globale, i diversi elementi del sistema e le loro interrelazioni, secondo una visione a rete o di *network*²⁴. Ed è proprio la rete intera come forma di *governance* che occorre studiare ed è a livello di rete che vanno posti chiari obiettivi di sostenibilità se si vuole che queste siano capaci di realizzare la transizione verso un sistema resiliente in cui la salute degli ecosistemi sia legata indissolubilmente alla salute e al benessere umano e la salute planetaria, così unitariamente intesa, sia il frutto consapevole e coerente di una società coesa, equa e in pace, di una economia rigenerativa e in equilibrio, e di un ambiente ricco di biodiversità e di ecosistemi sani.

Una *governance* a livello di rete è necessaria in quanto le reti stabili rafforzano i legami relazionali tra i membri e garantiscono un'equa distribuzione del valore²⁵. Diviene, pertanto, necessario sviluppare e adottare un nuovo modello di *governance* capace di realizzare un sistema in cui “le questioni di sostenibilità sono integrate in modo da garantire la creazione di valore per l'impresa e risultati vantaggiosi per tutti gli *stakeholder* nel lungo periodo”²⁶. Occorre, da questo punto di vista, identificare e promuovere obiettivi comuni e individuali a livello di rete, potenziati da nuovi meccanismi di *governance*. Ripensare lo scopo dell'impresa come parte di una rete di valore potrebbe consentire lo sviluppo di innovazioni sostenibili ai diversi livelli (prodotto, *business model*, *value chain*, reti, sistema)²⁷. Per realizzare un sistema integrato ed equilibrato, risultano fondamentali l'interazione deliberata, la collaborazione, la creazione di reti e l'apprendimento da parte di molteplici e diversi *stakeholder*²⁸.

I processi di innovazione circolare e la creazione di valore circolare offrono un perimetro di analisi interessante per lo studio dei meccanismi, con particolare riferimento a quelli giuridici, necessari a sostenere reti e sistemi in equilibrio e sostenibili. L'economia circolare rappresenta, tra le diverse strategie di sostenibilità, quella caratterizzata da una forte spinta sistemica: essa può essere realizzata, infatti, soltanto da una molteplicità di attori e mediante una molteplicità di azioni, a più livelli²⁹. Lo scopo principale di un'economia circolare è il mantenimento e la rigenerazione del valore delle risorse (rinnovabili) mediante cicli che sono chiusi per intenzione e per *desing*. Mentre la conseguenza attesa da un modello circolare è il ripristino e la rigenerazione del capitale naturale, a supporto della resilienza sociale ed economica del sistema complessivamente inteso. Tale modello implica un profondo cambiamento dei processi decisionali. Le parole chiave di questo cambiamento sono, in particolare: *design thinking*, *life cycle thinking*, servitizzazione, proprietà continua, collaborazione,

²² F. PERRINI *op.cit.*

²³ R. EDGEMAN, J. ESKILDSEN, *Modeling and assessing sustainable enterprise excellence, Business Strategy and the Environment*, 2014, 23(3), 173–187.

²⁴ S. EVANS, *op. cit.*

²⁵ C. DHANARAJ, A. PARKHE, *Orchestrating innovation networks, Academy of Management Review*, 2006, 31(3), 659–669.

²⁶ United Nations Environment Programme (UNEP), *Integrated Governance: a New Model of Governance for Sustainability*, Report by the Asset Management Working Group of the UNEP Finance Initiative, 2014; W. J. V. VERMEULEN, *Self-governance for sustainable global supply chains: can it deliver the impacts needed?*, *Business Strategy and the Environment*, 2015, 24(2), 73–85.

²⁷ S. EVANS, *op. cit.*

²⁸ M. WINN, M. KIRCHGEORG, *The siesta is over: a rude awakening from sustainability myopia*, in *Corporate Environmental Strategy and Competitive Advantage*, S. SHARMA, M. STARIK (eds), Northampton, 2005, 232–258.

²⁹ N. M. GUSMEROTTI, *op cit.*

pensiero sistemico, innovazione, ottimizzazione del valore, dematerializzazione, responsabilità, trasparenza, valore co-creato, valore condiviso, rinnovabilità delle risorse, inclusione.

Il cambiamento determinato dall'attuazione di un modello di economia circolare e rigenerativa, dal punto di vista dei sistemi sociali ed economici, include il sostegno all'economia locale, grazie a filiere più corte e a una maggiore prossimità tra *service provider* e *user*; lo sviluppo di nuove competenze e nuove occupazioni (attività come la manutenzione, la riparazione, il *refurbishment*, il *remanufacturing* sono *labour intensive*)³⁰; una diversa relazione con il consumatore che diviene condizione attiva e dirimente della creazione del valore (in chiave servitizzazione il *focus* non è sulla creazione di nuovi e artificiosi bisogni, quanto, piuttosto, sulla comprensione dei bisogni reali)³¹. Con riferimento ad un simile scenario ed a tali premesse devono essere disegnati nuovi meccanismi di *governance* capaci di sostenere la transizione ecologica delle organizzazioni, degli individui e dei sistemi.

3. Riflessioni

Le tendenze osservabili oggi fanno emergere una situazione di *rischio* elevato.

Vi sono, tra gli altri, i rischi legati alla scarsità delle risorse, insieme a quelli legati alla difficoltà e alla accessibilità dei costi della loro estrazione; vi sono, poi, i rischi legati alla fluttuazione dei prezzi delle risorse; i rischi legati alla dipendenza dell'approvvigionamento di alcune risorse da alcuni Paesi; i rischi legati ai fenomeni di migrazione e i rischi legati ai conflitti, armati e non.

Tali rischi emergono *da e/o* si combinano *con* i rischi ambientali. I rischi ambientali sono, inoltre, strettamente connessi con i rischi per la salute umana.

Siamo di fronte, oggi, a molteplici rischi di livello elevato: si tratta di rischi legati alla (in)sostenibilità e alla (non) resilienza dei sistemi (che sono necessariamente ecologico-socio-economici)³².

Simili rischi sono dovuti principalmente ai livelli di pressione determinati dai modelli di produzione e consumo *lineari* sulla qualità e quantità delle risorse ambientali; ai livelli di pressione di questi modelli sulla salute e sicurezza dei lavoratori, degli individui, delle collettività e delle società; ai livelli di pressione di questi modelli sui diritti e sul benessere degli individui e delle società (su larga scala); ai livelli di pressione di questi modelli sulla giustizia e sulla inclusione sociale³³.

Perciò è necessario cambiare i modelli di produzione e consumo – a partire dai modelli di *business* delle imprese e da come queste oggi sono organizzate. Ed è necessario attuare questo cambiamento rapidamente.

La produzione e il consumo devono essere ricondotti entro i confini planetari (sia da un punto di vista della qualità che della quantità di risorse), dove, grazie a cicli chiusi è possibile sostenere i cicli economici da cui dipende – in parte - il benessere umano (strettamente dipendente dalla salute del pianeta).

Inoltre, le reti capaci di co-creare valore economico, sociale ed ambientale devono diffondersi equamente e inclusivamente a scala globale. Sistemi in equilibrio e sostenibili dovrebbero diffondersi; mentre i cicli socio-economici dovrebbero alleggerirsi, rallentare, chiudersi ed essere rigenerativi.

Immaginare un simile equilibrio aiuta a comprendere con sempre maggiore chiarezza e incisività quanto bisogno di collaborazione, di giustizia e di pace vi sia.

Occorre guardare all'economia come a un sistema adattativo complesso, le cui componenti (ad esempio, gli individui e le organizzazioni, ma anche l'ambiente e la società), in un regime di interazione continua, cambiano, si adattano, imparano e si organizzano, creando traiettorie di sviluppo

³⁰ Per quanto riguarda il *remanufacturing*, per esempio, è stato dimostrato come il costo del lavoro sia preponderante rispetto al costo di approvvigionamento: infatti i cicli chiusi assicurano risorse a minor costo ma il contributo del lavoro umano diviene fondamentale per la creazione del valore. N. M. GUSMEROTTI, *op cit.*

³¹ N. M. GUSMEROTTI, *op cit.*

³² N. M. GUSMEROTTI, *op cit.*

³³ N. M. GUSMEROTTI, *op cit.*

co-evolutive³⁴. Per poter supportare questo tipo di traiettorie è, però, necessario che i *decision makers* (a tutti i livelli³⁵) adottino lenti sistemiche e siano capaci di leggere le interconnessioni tra le diverse componenti.

I confini delle imprese sono permeabili, il sistema le condiziona e loro condizionano il sistema. Questo rafforza ancora di più il ruolo delle politiche e del sistema di regole, che diventa essenziale per sostenere i processi di innovazione sistemica e di cambiamento profondo di cui vi è estrema necessità.

Bilanciare gli aspetti di sostenibilità ecologica, sociale ed economica di un sistema richiede che ciascuno dei tre sottosistemi sia vitale e sano³⁶. Raggiungere l'equilibrio è un'impresa ardua. Se il valore creato dalle aziende è, però, molteplice, diviene possibile trovare modalità nuove e diverse per creare valore economico e non economico, durevolmente, in modo che tutti gli *stakeholder* che contribuiscono a creare il valore ne condividano anche i benefici³⁷. Le organizzazioni socialmente consapevoli si basano, infatti, sul riconoscimento e sull'accettazione degli altri, compresi i clienti e gli altri *stakeholder*, come parti co-responsabili³⁸.

Si tratta di ripensare al ruolo delle imprese, al modo in cui queste stanno nel sistema e allo scopo per cui esse stanno nel sistema. Un maggiore coinvolgimento degli *stakeholder*, insieme a una maggiore fiducia e a processi di innovazione nei modelli di *business*, sono tra i grandi cambiamenti che le imprese devono intraprendere per perseguire un obiettivo di sostenibilità a lungo termine³⁹. Per supportare un valore consapevolmente co-creato occorre sviluppare strumenti specifici capaci di regolarne sia l'*input* che l'*output* per ciascuno degli attori coinvolti⁴⁰. Il modo e lo scopo della co-creazione di valore devono essere valutati e ri-valutati nel tempo, per mantenere elevato il livello di soddisfazione reciproca degli *stakeholder* e quindi la sostenibilità della rete⁴¹. La co-creazione di valore richiede la considerazione sistemica di un ampio insieme di *stakeholder* che hanno interessi e responsabilità nel medesimo sistema di creazione del valore⁴².

A tali fini occorre supportare la diffusione di alcune capacità, a partire dagli individui, dai lavoratori, dagli imprenditori, dai *leaders*, per attraversare le organizzazioni, le reti del valore e permeare, infine, l'intero sistema: si tratta della capacità di cambiare, della capacità di gestire la complessità (che parte dalla sua accettazione, dal riconoscimento delle tensioni), della capacità di essere resilienti, dalla capacità di collaborare, della capacità di adottare un pensiero sistemico, della capacità di leggere le interconnessioni, della capacità di essere empatici, proprio perché interconnessi, della capacità di innovare e di essere creativi.

Ed è per questo che si parla – sempre di più - di *leadership inclusiva*, di *leadership responsabile*, di *leadership di sistema*, di nuovi modelli di imprenditorialità, di nuove forme di organizzazione e *governance* delle imprese e della società.

Si tratta di coltivare e diffondere tali capacità – a partire dai programmi di studio – superando la logica dell'economia lineare, delle ricette precostituite, delle soluzioni *win-win* e della mera eco-efficienza. A livello delle imprese, in particolare, occorre guardare verso l'interno, ingaggiando i lavoratori in questo cambiamento del modo di fare impresa, portando tutti *a bordo*, integrando nell'operatività aziendale questo nuovo modo di vedere le cose, adottare strumenti per l'inclusione, a supporto della

³⁴ S. EVANS, *op. cit.*

³⁵ Si fa riferimento a chiunque si trovi nella posizione di prendere una decisione che interferisca con l'equilibrio del sistema.

³⁶ J. EHRENFELD, A. HOFFMAN, *Flourishing: a Frank Conversation about Sustainability*, Stanford University Press, 2013.

³⁷ A. ARGANDOÑA, *Stakeholder Theory and Value Creation*, IESE Business School Working Paper, 2011, 992.

³⁸ A. PANDEY, R. K. GUPTA, *A perspective of collective consciousness of business organizations*, *Journal of Business Ethics*, 2008, 80(4), 889–898.

³⁹ R. KRANTZ, *A new vision of sustainable consumption*, *Journal of Industrial Ecology*, 2010, 14(1), 7–9.

⁴⁰ E. DEN OUDEN, *Innovation Design: Creating Value for People, Organizations and Society*, London, 2012.

⁴¹ D. R. SHAW, *Value creation in multi-level networks: a development of business model theory*, Pacific Asia Conference on Information Systems (PACIS), 2010, Proceedings, 25–36.

⁴² S. EVANS, *op. cit.*

partecipazione attiva, sostenere la diversità, ri-pensare i sistemi di incentivazione dei lavoratori (a favore di quelli che guardano alla profusione di impegno piuttosto che non ai risultati, per esempio), ciò per rendere le imprese profondamente vitali, creative e innovative. Per fare ciò occorrono non solo competenze e capacità ma anche strumenti organizzativi e gestionali.

Lo stesso deve accadere verso l'esterno, a partire dalle catene di fornitura, per arrivare alla collaborazione, alla condivisione di conoscenza, alla co-creazione, al *co-design* con tutti gli altri attori del sistema. Innovatori, imprenditori, lavoratori, sindacati, società civile, decisori pubblici, individui, organizzazioni non governative, accademici, insegnanti, coinvolti responsabilmente in processi di innovazione sostenibile di tipo sistemico.

La crisi ecologica ha messo in evidenza la molteplicità e il livello elevato di rischi per gli individui e le società, ciò richiede accettazione della complessità e capacità di cambiare e adattarsi in maniera creativa. L'insostenibilità sociale ed ambientale ha mostrato l'incertezza delle dinamiche che occorrono nei diversi sistemi. Ciò richiede la capacità di essere resilienti. I sistemi sociali, economici e ambientali appaiono oggi fortemente sbilanciati, così come gli interessi su di essi sussistenti. Questi sistemi devono essere portati a un punto di bilanciamento, che è integrazione di diversi *valori* ed *interessi* nei processi decisionali. La crisi sociale, economica e ambientale ha esacerbato la conflittualità. Per questo la consensualità e la collaborazione devono guidare i processi di co-creazione del valore *sostenibile*.

La fioritura degli individui nei sistemi ecologico-socio-economici non può passare attraverso il dualismo tra ambiente e lavoro (tensione tra tutela dell'ambiente e difesa del lavoro) ma può passare solo dalla co-evoluzione; pena il collasso e la perdita di talune delle caratteristiche e/o di talune componenti del sistema medesimo (nella sua forma attuale).

*Andrea Magrini**

Pandemia covid-19: modifiche dell'organizzazione lavorativa e disagio lavorativo

SOMMARIO:

1. Premessa.
2. Il lavoro da remoto come strumento di contenzione dei contagi: dimensioni del fenomeno e caratteristiche.
3. Telelavoro e riferimenti normativi.
4. *Smart working* e riferimenti normativi.
5. Il lavoro da remoto durante la pandemia: numeri e peculiarità.
6. Aspetti positivi del lavoro da remoto.
 - 6.1. *Incremento della produttività dei lavoratori da remoto.*
 - 6.2. *Riduzione delle denunce I.N.P.S. di malattia.*
 - 6.3. *Lo smart working come opportunità di gestione dei lavoratori fragili.*
7. Pericoli connessi al lavoro da remoto.
 - 7.1. *Overworking e diritto alla disconnessione.*
8. Conclusione.

1. Premessa.

L'avvento della pandemia da SARS-CoV-2 nel marzo del 2020 ha indubbiamente stravolto molti aspetti della nostra vita: accanto al timore per la nostra salute, le limitazioni governative dettate dalla assoluta necessità di contenere i contagi e ridurre la pressione sulle strutture sanitarie hanno contribuito a ridefinire gli spazi di vita in cui eravamo abituati a muoverci, sovente limitandoli alla nostra abitazione. Nel contesto emergenziale anche il lavoro ha subito delle modifiche: mentre alcuni settori come quello sanitario hanno rischiato di essere sopraffatti dall'arrivo del virus, altri si sono dovuti fermare e altri ancora reinventare, spesso adottando modalità di lavoro nuove o poco impiegate in precedenza. Tra queste, rientra la modalità del lavoro agile, strumento su cui il Governo ha fortemente fatto leva al fine di limitare l'ulteriore diffusione dei contagi e per mezzo del quale ha garantito la tutela dei cosiddetti lavoratori fragili. Sebbene lo *smart working* fosse pre-esistente alla pandemia, tanto da guadagnarsi nel 2017 una regolamentazione *ad hoc*, essa ha agito da acceleratore di tendenze, facendo aumentare di ben dieci volte gli *smart worker* in Italia tra il 2019 e il 2020 e configurando, di fatto, la più grande sperimentazione di lavoro da remoto mai vista. Questa esplosione ne ha messo in evidenza i vantaggi e le criticità, facendo emergere dei pericoli legati a questo tipo di prestazione lavorativa già conosciuti in letteratura, ma amplificati dal contesto emergenziale in cui lo *smart working* ha trovato applicazione. In questa sede si approfondiranno i pericoli connessi alla relativamente nuova modalità lavorativa, soffermandosi sul tema della salute e della sicurezza sul lavoro, con particolare attenzione verso i rischi di natura psicosociale; si descriveranno, inoltre, le modifiche subite dalla sorveglianza sanitaria durante l'emergenza e quelle che subirà (o dovrebbe subire) a fronte del fatto che il lavoro agile sembra destinato a diventare strutturale all'interno delle organizzazioni.

2. Il lavoro da remoto come strumento di contenzione dei contagi: dimensioni del fenomeno e caratteristiche.

Sebbene nel linguaggio comune i termini *smart working* e telelavoro siano spesso usati in maniera equivalente, in realtà essi configurano due modalità diverse di prestazione lavorativa, entrambe rientranti in un'ottica di flessibilità aziendale. L'analisi condotta nel 2017 da Eurofound, l'agenzia europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, in collaborazione con l'ILO,

* Ordinario di Medicina del lavoro - Università degli studi di Roma Tor Vergata.

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro, ha evidenziato che le imprese che attuano forme di flessibilità elevata basata sulle risorse umane ottengono performance migliori (Eurofound, 2017). Questo sarebbe legato a una maggiore facilità di gestione dell'equilibrio tra sfera familiare e sfera lavorativa, il cosiddetto *work-life balance*; a questo seguirebbero l'aumento della motivazione per i lavoratori, del senso di appartenenza e della difelizzazione nei confronti dell'organizzazione, nonché una maggiore efficienza e produttività sul lavoro. Entrambi gli istituti rientrano, dunque, nella visione di un lavoro flessibile, di modo che la flessibilità, intesa sia in termini di spazio sia in termini di tempo, diventi un possibile ponte tra le esigenze delle aziende e i bisogni dei lavoratori, legandosi in tal modo alle politiche di conciliazione vita-lavoro. Telelavoro e *smart working* presentano, però, delle differenze che verranno approfondite nei prossimi paragrafi.

3. Telelavoro e riferimenti normativi.

L'istituto del telelavoro è rigidamente disciplinato per i contratti di lavoro subordinato, sia per il settore pubblico (D.P.R. 8 marzo 1999, n. 70) che per quello privato (accordo interconfederale del 9 giugno 2004). Esso è inteso come «una forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito di un contratto o un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa che potrebbe essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa» (Accordo interconfederale del 9 giugno 2004 – Articolo 2: definizione e campo di applicazione). Nel testo dell'accordo il telelavoro viene definito come uno strumento che consente alle imprese di modernizzare l'organizzazione del lavoro e ai lavoratori di meglio conciliare la vita lavorativa con quella privata, favorendo l'autonoma gestione del tempo. Ecco i principi su cui si basa:

- l'attività lavorativa è svolta regolarmente in una sede diversa rispetto a quella del datore di lavoro;
- il dipendente esegue le proprie attività avvalendosi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- l'organizzazione delle attività e i tempi di lavoro sono flessibili.

Inoltre, la normativa prevede che per il telelavoro sia predisposta una postazione di lavoro (*workstation*) distinta dagli spazi destinati alle attività domestiche e familiari. La *workstation*, oltre a dover essere idonea, ad esempio in termini di abitabilità, climatizzazione, illuminazione, è a carico del datore di lavoro (per l'installazione e la manutenzione), responsabile anche delle spese relative ai consumi energetici, telefonici e del mantenimento degli *standard* di sicurezza. Esistono diverse tipologie di telelavoro distinte in base al tempo e allo spazio. In ordine al primo elemento, vi sono telelavoratori *full-time*, *part-time*, con orario fisso o flessibile. Per quanto concerne la variabile spaziale, invece, sussistono differenti modalità di lavoro:

- *telelavoro a domicilio*: la prestazione si svolge presso l'abitazione del lavoratore tramite l'impiego di un pc e di altri strumenti utili ai fini dell'attività di lavoro;
- *telelavoro in centri satellite mono-impresa*: la prestazione si svolge in uffici satellite creati lontano dalla sede centrale e vicino alla residenza della maggior parte dei collaboratori con lo scopo di abbattere costi e tempi di trasporto;
- *telelavoro in centri di lavoro comunitario*: la prestazione si svolge in strutture che ospitano telelavoratori che dipendono da aziende diverse;
- *telelavoro mobile*: adatto ad alcune tipologie di prestatori di lavoro che non svolgono la prestazione in una sede fissa.

Viste le caratteristiche, il telelavoro, dunque, pur rappresentando una modalità innovativa di prestazione lavorativa, continua ad avere degli aspetti di rigidità che ne hanno limitato l'impiego.

4. Smart working e riferimenti normativi.

Il concetto di *smart working* trae origine dal telelavoro per poi distinguersene, almeno nelle intenzioni: lo *smart working* va oltre il concetto di telelavoro. Se infatti quest'ultimo si configura

come una vera e propria forma contrattuale, regolamentato da una specifica normativa, lo *smart working* o lavoro agile rappresenta un accordo tra lavoratore e organizzazione all'interno del rapporto di lavoro subordinato. Pur essendo entrambe forme di lavoro a distanza si differenziano soprattutto in termini di flessibilità e autonomia. Mentre nello *smart working*, luoghi e orari di lavoro sono scelti in maniera libera e indipendente dal lavoratore, le regole imposte al telelavoro sono invece abbastanza rigide, in quanto orari, luoghi e strumenti tecnologici sono determinati in precedenza e riflettono lo stesso assetto organizzativo utilizzato nel luogo di lavoro. Fare *smart working* significa, dunque, avere la possibilità di:

- gestire con autonomia e responsabilità la propria giornata lavorativa, in termini di orario e struttura, purché le ore di lavoro siano coerenti coi limiti di durata massima giornaliera settimanale stabiliti dalla legge e dal contratto collettivo;
- utilizzare con flessibilità i differenti *devices* a seconda delle esigenze;
- scegliere i luoghi di lavoro all'esterno della sede aziendale o all'interno dell'ufficio in base all'attività lavorativa da svolgere.

Inoltre, lavorare a distanza non significa solo lavorare dalla propria abitazione, ma anche da luoghi diversi come biblioteche, *hub* aziendali, spazi destinati al *coworking* e altri siti pubblici o privati che siano in linea con le necessità e le preferenze dello *smart worker*. Lo *smart working* assume davvero la connotazione di lavoro *smart*, in quanto mette in discussione i tradizionali vincoli legati al luogo e all'orario di lavoro, riconoscendo ai lavoratori maggiore autonomia nel definire le modalità di lavoro a fronte di una maggiore responsabilizzazione sui risultati. Autonomia, flessibilità, responsabilizzazione e fiducia diventano, pertanto, i principi chiave di questo nuovo approccio al lavoro, di cui la tecnologia è un fattore abilitante.

La definizione normativa del lavoro agile è molto più giovane rispetto a quella del telelavoro: la prima regolamentazione in merito è affidata alla Legge 22 maggio 2017 n. 81, con l'art. 18 comma 1 che lo qualifica come una «modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita in parte all'interno di locali aziendali e, senza una postazione fissa, in parte all'esterno, entro i soli limiti della durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale derivante dalla legge e dalla contrattazione collettiva». La normativa definisce i diritti del lavoratore, il controllo da parte del datore di lavoro, gli strumenti tecnologici e le modalità con cui viene eseguita l'attività da remoto. Vengono introdotte anche misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti. La legge stabilisce anche che le amministrazioni possono permettere di usufruire delle modalità di lavoro agile ad almeno il 10% dei dipendenti pubblici che ne facciano richiesta, senza che questo influisca sulle loro opportunità di crescita e di carriera. Per l'adozione dello *smart working* è necessario un accordo scritto tra datore di lavoro e dipendente, in cui devono essere stabiliti: la durata, il preavviso, gli strumenti tecnologici utilizzati e le modalità di lavoro, sempre nel rispetto del diritto alla disconnessione per il lavoratore. Nell'accordo devono essere illustrate anche le modalità di controllo della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali. La normativa prevede che i lavoratori in *smart working* ricevano lo stesso trattamento economico nonché le stesse norme di sicurezza dei colleghi. Il lavoratore agile ha diritto alla tutela prevista in caso di infortuni e malattie professionali. L'art. 22 ha per oggetto la sicurezza sul lavoro. Il datore di lavoro garantisce la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile e, pertanto, deve fornire al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro. Tale obbligo non si esaurisce con la consegna periodica dell'informativa scritta, in quanto essa non esonera il datore dall'adozione delle altre misure prevenzionistiche imposte dalla normativa vigente. Il lavoratore, d'altro canto, è tenuto a cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della

prestazione all'esterno dei locali aziendali, in conformità con quanto previsto già all'art.20 del D.Lgs. n. 81/2008. L'art. 23, infine, concerne l'assicurazione obbligatoria per gli infortuni e le malattie professionali. Il primo comma del suddetto articolo stabilisce che l'accordo per lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità di lavoro agile e le sue modificazioni sono oggetto delle Comunicazioni obbligatorie al Centro per l'impiego territorialmente competente. L'accordo sottoscritto, quindi, va comunicato *on-line* ai servizi per l'impiego entro il giorno antecedente l'inizio della prestazione in modalità di lavoro agile. Dopo la comunicazione di avvio, si dovranno trasmettere anche tutte le successive modifiche del relativo accordo individuale. Tanto l'inosservanza quanto il ritardo nell'adempimento di tali obblighi sono sanzionati in via amministrativa. Il lavoratore agile ha diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dipendenti da rischi connessi alla prestazione lavorativa resa all'esterno dei locali aziendali. Viene quindi estesa la copertura assicurativa alle prestazioni di lavoro rese all'esterno della sede aziendale e lontano dalla sfera di controllo del datore, il quale, di norma è impossibilitato a governare i rischi propri dell'ambiente esterno scelto dal lavoratore. Il lavoratore, inoltre, ha diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro occorsi durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per lo svolgimento del lavoro, quando la scelta del luogo della prestazione sia dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa o dalla necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative e risponda a criteri di ragionevolezza. Viene così espressamente estesa anche alla prestazione svolta fuori dai locali dell'azienda la tutela per i cosiddetti infortuni *in itinere*.

5. Il lavoro da remoto durante la pandemia: numeri e peculiarità.

Telelavoro e *smart working* sono, in definitiva, due istituti profondamente diversi, sebbene abbiano degli aspetti in comune. In entrambi i casi si tratta di accordi intrapresi tra datore di lavoro e lavoratore subordinato al fine di migliorare la conciliazione vitalavoro, con la riduzione dello *stress*, ma sono riconoscibili anche altri aspetti positivi come la riduzione del traffico, ad esempio, che comporta un ovvio beneficio per l'ambiente e la viabilità. In entrambe le forme di prestazione lavorativa c'è una centralità della tecnologia come strumento di lavoro, rappresentando il tentativo di adeguare l'organizzazione del lavoro ai progressi del mondo contemporaneo. Alla luce di ciò, sia il telelavoro che lo *smart working* sono delle modalità di lavoro relativamente giovani rispetto alle quali non godiamo di una lunga esperienza e che hanno una regolamentazione che potremmo definire in evoluzione, specialmente per ciò che concerne lo *smart working*. Come detto precedentemente, la prima regolazione organica del lavoro agile in Italia è stata introdotta con la Legge n. 81 del 22 maggio 2017, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 135 del 13 giugno 2017. Si tratta ovviamente di una normativa arrivata in ritardo a regolare un fenomeno già in essere presso numerose aziende, ma testimone della trasformazione che il mondo del lavoro stava già subendo precedentemente alla diffusione del Coronavirus. L'avvento della pandemia, però, ha innegabilmente precipitato il fenomeno dello *smart working*, dal momento che lavorare da casa ha rappresentato una delle strategie fondamentali tra quelle disposte a livello governativo al fine di limitare la circolazione del virus e limitare i contagi, soprattutto nella prima ondata pandemica che ha visto una vera e propria esplosione di contagi, ricoveri e decessi. Nelle svariate misure varate dal Governo al fine di contrastare la diffusione del virus, quindi, un grande ruolo ha assunto la possibilità di prestare la propria attività lavorativa in maniera "agile". Sul punto, tra gli altri provvedimenti, si riportano i seguenti:

- Il D.P.C.M del 1 marzo 2020 che, all'art. 1, comma 7, lett. a), prevede che, con riferimento alle attività produttive e professionali, sia disposto il massimo utilizzo da parte delle imprese di modalità di lavoro agile per le attività che possono essere svolte al proprio domicilio o in modalità a distanza;
- Il D.P.C.M. dell'8 marzo 2020, che all'art. 2, comma 1, lett. r) ripropone la stessa formulazione del precedente testo normativo, disponendo che la modalità di lavoro agile disciplinata dagli articoli da 18 a 23 della Legge n. 81/2017, possa essere applicata, per la durata dello stato di emergenza di cui alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, dai datori di lavoro ad ogni rapporto di lavoro subordinato, nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni, anche in assenza

degli accordi individuali ivi previsti; gli obblighi di informativa di cui all'art. 2230 della Legge n. 81/2017, sono assolti in via telematica anche ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell'Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro. Tali provvedimenti dispongono, dunque, sino alla cessazione dello stato di emergenza attualmente in essere, che il lavoro agile può essere applicato a qualsiasi rapporto di lavoro subordinato, su tutto il territorio nazionale, in maniera unilaterale dal datore di lavoro, prescindendo dalla necessità della sottoscrizione di un accordo individuale con il lavoratore, come invece previsto dagli artt. 18-31 della Legge n. 81/2017. Il D.P.C.M. dell'8 marzo prevede un significativo snellimento dell'*iter* di attivazione della modalità agile, sia attraverso il temporaneo superamento del requisito dell'accordo individuale, che mediante la possibilità di adempiere telematicamente agli obblighi di informativa in materia di salute e di sicurezza sul lavoro agile, ricorrendo alla documentazione resa disponibile dall'INAIL: informativa sulla sicurezza dei lavoratori. Il Coronarivus ha, dunque, rappresentato un forte acceleratore di tendenze che erano in corso già precedentemente. Per molti lavoratori il duro *lockdown* cominciato nel marzo 2020 con l'introduzione delle misure di distanziamento sociale, di confinamento e le relative restrizioni (e tutte le disposizioni messe in atto al fine di appiattire la curva dei contagi) ha avuto conseguenze terribili, tra cui la fruizione obbligatoria di ferie o di permessi per un periodo indefinito o il ricorso a congedi non retribuiti, la contrazione dell'orario di lavoro e dei salari, il licenziamento, la perdita del lavoro o addirittura la chiusura delle attività produttive. Tuttavia, per una significativa porzione della popolazione attiva, la pandemia ha determinato un improvviso aumento del carico di lavoro e/o ha generato una fulminea trasformazione della prestazione lavorativa, modificando modalità e condizioni di lavoro. Non tutta l'economia si è bloccata: fortunatamente una parte importante delle attività è potuta andare avanti, grazie alla capacità di lavorare, condividere e informare a distanza con le nuove tecnologie. Durante la pandemia il telelavoro ha preservato la nostra salute, ha aiutato a garantire la continuità di *business*, ci ha insegnato il valore del lavoro per obiettivi e l'importanza del digitale. Privi di sedi fisiche, molte organizzazioni sono riuscite a reinventarsi come organismi sociali adattativi, mantenendo o addirittura aumentando la loro efficacia, proprio grazie al telelavoro. A ben vedere, sebbene a livello mediatico risuoni più spesso il termine di *smart working*, di fatto, quello che i lavoratori hanno dovuto subire durante il *lockdown* è stato un ricorso a una forma di lavoro assimilabile più che altro al telelavoro, ma comunque non con esso coincidente. Innanzitutto perché quella del lavoro a distanza è stata una imposizione non negoziabile, dettata dalle circostanze pandemiche. Il principio fondamentale della disciplina del telelavoro è quello della volontarietà: il telelavoro è una modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che può essere adottata solo previo accordo, individuale o collettivo, tra le parti. In genere, è demandato alla richiesta del singolo lavoratore, ed è sempre reversibile, nel senso che il lavoratore può chiedere di tornare a svolgere la propria mansione nei locali del datore, ovvero questi può disporre il rientro in sede se la qualità e la quantità del lavoro svolto dal telelavoratore non soddisfa gli *standard* richiesti. Nella circostanza emergenziale, il lavoro da remoto non è stato scelto, ma imposto, rappresentando l'unica soluzione adottabile per conciliare le limitazioni dovute all'emergenza sanitaria con la necessità di assicurare la continuità del *business*. In secondo luogo, di fatto, l'unica scelta possibile del lavoratore era quella di lavorare dalla propria abitazione, per via delle restrizioni imposte durante l'emergenza pandemica, facendo venire meno la connotazione di flessibilità spaziale tipica dello *smart working*. Si può dire che i lavoratori si sono ritrovati a prestare la propria attività lavorativa in una modalità ibrida, nuova, improvvisa, imposta, in un contesto difficile come quello emergenziale, in assenza di una normativa che garantisse a tutto tondo la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e con una possibile serie di ripercussioni psicosociali che il ricorso a una nuova modalità di lavoro unitamente alla pandemia posso aver provocato. Definiamo nuova questa modalità di lavoro perché, seppur pre-esistente alla diffusione del Coronavirus-19, poco adottata prima del suo avvento. Secondo l'indagine europea tra le imprese sui rischi nuovi ed emergenti (*ESENER*) condotta dall'EU-OSHA nel 2019, in epoca pre-pandemica, i lavoratori agili rappresentavano solo una piccola percentuale dei lavoratori italiani: tra i paesi europei l'Italia si

piazzava agli ultimi posti con l'1,95% di telelavoratori contro il 31% di Olanda, il 26,6% del Belgio e il 23,8% della Danimarca, con una media europea dell'11,6%. L'osservatorio *smart working* del politecnico di Milano nello stesso anno censiva 570.000 telelavoratori in Italia, in crescita del 20% rispetto all'anno precedente: i progetti di *smart working* strutturale riguardavano il 58% delle grandi imprese, il 12% delle piccole e medie imprese e il 16% delle pubbliche amministrazioni, ambito in cui si era registrato l'incremento maggiore rispetto al 2018 (*Osservatorio Smart working della School of Management del Politecnico di Milano*, 2019). Lo stesso osservatorio ha fatto il punto sulla diffusione del fenomeno anche nel 2020, in seguito all'arrivo del virus: nella prima metà del 2020 i telelavoratori in Italia erano 6,58 milioni, ovvero circa un terzo dei lavoratori dipendenti italiani, oltre dieci volte più dei 570.000 censiti nell'anno precedente, coinvolgendo il 97% delle grandi imprese, il 58% delle piccole e medie imprese, il 94% delle pubbliche amministrazioni. Il maggior numero di *smart worker* lavora nelle grandi imprese (2,11 milioni), 1,13 milioni nelle PMI e 1,5 milioni nella pubblica amministrazione. A settembre 2020, tra rientri consigliati e obbligatori, difficoltà e incertezza nell'apertura delle sedi di lavoro, gli *smart worker* sono scesi a 5,06 milioni (1,67 – GI, 890mila – PMI, 1,18 milioni – PA): in media i lavoratori nelle grandi aziende private hanno lavorato da remoto per la metà del loro tempo lavorativo (2,7 giorni a settimana), nel pubblico 1,2 giorni a settimana. Ma lo *smart working* è ormai entrato nella quotidianità degli italiani e destinato a rimanerci: al termine dell'emergenza si stima che i lavoratori agili, che lavoreranno almeno in parte da remoto, saranno complessivamente 4,38 milioni. Le organizzazioni si stanno attrezzando per fare in modo che le nuove abitudini lavorative diventino un nuovo modo di approccio al lavoro, sia per quanto riguarda sedi e strutture, sia per quanto concerne l'organizzazione del lavoro. Nell'ambito delle grandi imprese, una su due (51%) interverrà sugli spazi fisici alla fine dell'emergenza, differenziandoli (29%), ampliandoli (12%) o riducendoli (10%); il 38% non prevede riprogettazioni ma cambierà modalità di utilizzo; solo l'11% tornerà a lavorare come prima. Inoltre, il 36% delle grandi imprese modificherà i progetti di *smart working* in corso e digitalizzerà i processi. Ben il 70% di chi ha un progetto di lavoro agile aumenterà le giornate in cui è possibile lavorare da remoto, passando da un solo giorno alla settimana prima della pandemia a una media di 2,7 giornate a emergenza conclusa. Per la pubblica amministrazione il primo intervento consisterà nell'introduzione di progetti di *smart working* (48%), seguita dalla digitalizzazione di processi e attività (42%) e dall'incremento delle tecnologie in uso (35%). Anche le pubbliche amministrazioni aumenteranno il personale coinvolto nei processi di *smart working* (72%) che prima dell'emergenza era solo il 12% e le giornate di lavoro agile (47%) passando da una media settimanale inferiore a un giorno a circa 1,4 giorni a settimana (*Osservatorio Smart Working della School of Management del Politecnico di Milano*, 2020).

6. Aspetti positivi del lavoro da remoto.

L'emergenza COVID-19 ha accelerato una trasformazione del modello di organizzazione del lavoro che in tempi normali avrebbe richiesto anni, dando la possibilità di sperimentare il telelavoro, seppure in forma atipica, su vasta scala, evidenziandone aspetti positivi e criticità, la cui analisi è opportuna anche alla luce del fatto che questa nuova modalità di lavoro è destinata a diventare strutturale anche dopo l'emergenza. Sicuramente lo *smart working* ha avuto ed ha tuttora il grandissimo vantaggio di poter dare una continuità alle attività e al raggiungimento degli obiettivi lavorativi, professionali e organizzativi, in situazione di impossibilità di recarsi sul posto di lavoro. Si pensi, oltre alla fattispecie della circostanza emergenziale, anche alla presenza di barriere architettoniche oppure alla mancanza di infrastrutture urbane e di trasporto o alla loro carenza. Inoltre, permette un risparmio di tempo che comporta lo spostamento da casa al posto di lavoro, risparmio che si ripercuote sia a livello economico che in termini di impatto ambientale, riducendo l'utilizzo di mezzi di trasporto pubblici e privati, il consumo di carburanti e le emissioni di CO₂ e altri gas inquinanti. Inoltre, alla luce dei dati raccolti pre e post pandemia, il ricorso allo *smart working* aumenta la produttività dei lavoratori e conseguentemente delle aziende. Si può considerare come altro aspetto positivo il fatto che

l'emergenza abbia rappresentato una spinta per l'acquisizione di nuove conoscenze rispetto agli strumenti tecnologici, determinando lo sviluppo di competenze che potranno essere sfruttate anche in futuro. Organizzazioni come scuola e università, ad esempio, per certi versi ancora legate a metodi obsoleti di insegnamento e alla proposta di una didattica puramente tradizionale, hanno dovuto reinventarsi durante la pandemia e ricorrere a strumenti innovativi digitali. In questo senso, una necessità come quella legata all'emergenza pandemica può trasformarsi in una opportunità di rinnovamento e innovazione che sarà fruibile anche quando la pandemia sarà conclusa. Da non trascurare il fatto che lo *smart working* può rappresentare uno strumento vantaggioso anche per le aziende: nella pratica, gli spazi fisici di lavoro sono ridotti dal ricorso al lavoro agile e questo permette alle aziende di contrarre i costi o comunque di ottimizzarli, potendo ricorrere a politiche di *desk sharing* o alla creazione di ambienti comuni o di *silent room*, ecc. Per le organizzazioni è possibile ridurre i costi anche grazie all'ottimizzazione dei processi consentita dall'utilizzo di tecnologie che migliorano gli *standard* di lavoro, permettendo di distinguersi sul mercato, diventando più attrattive sia per clienti e *partner*, sia per i lavoratori. Nei prossimi sottoparagrafi verranno analizzati alcuni degli aspetti vantaggiosi che risultano dal ricorso allo *smart working*. Ovviamente esiste un rovescio della medaglia di questa tipologia di lavoro, che seppure come abbiamo visto, presenta numerosi vantaggi, allo stesso tempo non è esente da rischi, sui quali ci vogliamo focalizzare e approfondiremo in modo puntuale nel paragrafo successivo.

6.1. Incremento della produttività dei lavoratori da remoto.

Uno dei punti cardine su cui i promotori dello *smart working* hanno sempre fatto leva, fa riferimento al possibile aumento della produttività legato al ricorso al lavoro agile: una ristrutturazione dell'organizzazione del lavoro non più basata su vincoli orari e spaziali, bensì articolata in fasi e obiettivi, indurrebbe nel telelavoratore una migliore predisposizione all'attività lavorativa, con aumento dell'efficienza lavorativa da cui derivano un incremento della soddisfazione nel lavoratore e un conseguente vantaggio anche per le aziende. Già prima della pandemia diversi studi avevano messo in luce un potenziale aumento della produttività nel caso dell'applicazione dello *smart working*, tra cui uno studio condotto nel 2017 dal centro di ricerca Carlo Dondena per le dinamiche sociali e politiche pubbliche dell'Università Bocconi, nell'ambito del progetto E.L.E.N.A. cofinanziato da Commissione europea e Dipartimento pari opportunità della presidenza del Consiglio. La verifica è stata condotta in Acea, in cui sono stati individuati due gruppi da 150 dipendenti ciascuno. Il primo ha continuato a lavorare come sempre, presentandosi in azienda negli orari stabiliti. Il secondo ha avuto la possibilità di decidere liberamente da dove svolgere i propri compiti per un giorno alla settimana. Il risultato – a nove mesi dall'inizio del monitoraggio – è stato che i lavoratori «agili» hanno garantito una produttività maggiore del 3-4%. Il *trend* è stato confermato anche durante la pandemia: secondo il report di Capgemini Research Institute, dal titolo “*The future of work: from remote to hybrid*”: il 63% delle organizzazioni afferma che la produttività dei dipendenti abbia subito un incremento nel terzo trimestre del 2020, grazie alla introduzione del lavoro agile, alla riduzione dei tempi necessari per raggiungere il luogo di lavoro, alla flessibilità degli orari lavorativi e all'adozione di validi strumenti di collaborazione virtuale. I motivi dell'incremento della produttività in casa posso essere diversi: in primo luogo, sembrerebbe aumentato il livello di responsabilizzazione del lavoratore e questo lo porterebbe ad avere una maggiore fiducia in se stesso e a lavorare in maniera più efficiente. In secondo luogo, la gestione del proprio lavoro e del proprio tempo in una condizione di totale indipendenza e autonomia sembra portarlo automaticamente verso un'ottimizzazione della giornata lavorativa. Per non parlare del risparmio di tempo: non dovendo perdere preziosi minuti per uscire di casa, il tempo risparmiato può portare il dipendente addirittura a lavorare di più. Da non dimenticare la dimensione “famiglia”: per i lavoratori che convivono con i propri affetti, la famiglia può essere fonte di *comfort* e buonumore. Vale, naturalmente anche il contrario: la convivenza con altre persone può agire da ulteriore fattore di *stress* e i conflitti in ambito familiare deteriorare la

prestazione lavorativa e l'equilibrio psicologico di un soggetto impossibilitato a rifugiarsi nel lavoro come luogo di distrazione dai problemi della vita personale.

6.2. Riduzione delle denunce I.N.P.S. di malattia.

L'altro aspetto positivo relativo all'applicazione dello *smart working* ha visto la riduzione delle denunce I.N.P.S. di malattia durante il lavoro agile, come evidenziato dall'Osservatorio Polo unico di tutela della malattia dell' I.N.P.S. che monitora il fenomeno dell'astensione dal lavoro per malattia dei lavoratori dipendenti privati e pubblici, considerando i certificati medici inviati dal medico e le visite mediche di controllo effettuate dall'Istituto. L'Osservatorio ha messo in evidenza un calo delle denunce di malattia tra il terzo trimestre del 2019 e lo stesso periodo del 2020. Più nel dettaglio, nel terzo trimestre 2020 sono giunti all'I.N.P.S. 3.501.481 certificati di malattia, di cui l'81,5% dal settore privato. Nello stesso periodo del 2019 i certificati erano stati 3.948.078 e la componente privata pari all'80,3%. La riduzione complessiva del terzo trimestre, dovuta sostanzialmente agli effetti di un ricorso generalizzato allo *smart working* a causa dell'epidemia di Coronavirus, è pari a -16,9% per il settore pubblico, -10,0% per il settore privato. A confermare l'effetto della nuova organizzazione del lavoro e delle restrizioni sulle denunce di malattia, il *trend* opposto del 2021, in cui, nonostante l'intensa campagna vaccinale, la ripresa di tutte le attività e il minor ricorso al lavoro agile ha determinato una maggiore circolazione del virus e, conseguentemente, la certificazione di malattia ha avuto un deciso incremento riferendosi anche a tutela delle quarantene e dei soggetti fragili. I certificati di malattia del terzo trimestre 2021, rispetto all'analogo dato del 2020, registrano un incremento del 33,5% essendo passati da 3,5 milioni del 2020 a 4,7 milioni nel 2021.

6.3. Lo smart working come opportunità di gestione dei lavoratori fragili.

Un aspetto particolarmente rilevante che attiene allo *smart working*, riguarda i cosiddetti lavoratori fragili, cioè lavoratori affetti da patologie preesistenti a causa delle quali l'infezione da COVID-19 potrebbe avere conseguenze anche molto gravose. La normativa emergenziale ha elevato il lavoro agile a principale strumento di prevenzione per ridurre l'esposizione delle persone "fragili" al rischio di contagio, determinando un arricchimento rispetto agli scopi originari previsti nella Legge che lo regola (n. 81/2017); in questa prospettiva, a partire dal Decreto "Cura Italia" (L. 24 aprile 2020, n. 27), sono state emanate norme *ad hoc* e ad esaurimento. In base a tali norme, il lavoratore è fragile se rientra nelle categorie dell'art. 26 del Decreto "Cura Italia" secondo il quale sono considerati lavoratori fragili tutti quei lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico-legali (medico competente o medico di medicina generale), attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti di patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, ivi inclusi i lavoratori in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della Legge 5 febbraio 1992, n. 104. (per questi ultimi la condizione di fragilità è stata poi resa dipendente dallo stato vaccinale del soggetto). Per questi lavoratori è stato previsto per tutta la durata dello stato di emergenza, il ricorso obbligato allo *smart working*, anche attraverso l'adibizione a diversa mansione ricompresa nella medesima categoria o area di inquadramento, come definite dai contratti collettivi vigenti, o lo svolgimento di specifiche attività di formazione professionale anche da remoto. Nello stesso decreto, inoltre, viene garantita, per tutti quei lavoratori fragili che svolgono mansioni che non è possibile adeguare allo *smart working*, l'equiparazione dei giorni di assenza dal lavoro a ricoveri ospedalieri. Con la Legge 18 febbraio 2022, n. 11, queste tutele sono state prorogate fino al 31 marzo 2022, termine dello stato di emergenza. Superata l'esperienza emergenziale, occorrerebbe considerare la possibilità di introdurre una regolamentazione per i lavoratori fragili anche in via strutturale. Per questi lavoratori e in generale per le persone con disabilità impossibilitate a raggiungere il luogo di lavoro, il lavoro agile può essere una vera risorsa, uno strumento inclusivo che ne permette l'inserimento nel mondo del lavoro, concorrendo ad aumentare il livello di integrazione e di indipendenza di questi soggetti. Si pensi, ad esempio, alla presenza di barriere architettoniche.

L'Italia, negli anni, ha adottato alcuni provvedimenti con l'obiettivo di abbattere le barriere fisiche che impediscono l'accesso alle aziende e alle attività produttive, affiancando a queste misure anche alcune disposizioni atte a garantire alle persone disabili il diritto di lavorare in sicurezza come il collocamento mirato (Legge 12 marzo 1999, n. 68). Tra i riferimenti normativi più importanti troviamo:

- il Decreto Ministeriale n. 236 del 14 giugno 1989, che introduce alcuni principi fondamentali per l'abbattimento delle barriere architettoniche;
- l'articolo 63 del Testo Unico n. 81 del 9 aprile 2008 relativo alla sicurezza sui luoghi di lavoro;
- la Legge n. 18/2009.

Nonostante ciò, nella popolazione compresa tra i 15 e i 64 anni risulta occupato solo il 31,3% di coloro che soffrono di gravi limitazioni (26,7% tra le donne, 36,3% tra gli uomini) contro il 57,8% delle persone del resto della popolazione. Inoltre, la percentuale di persone con limitazioni gravi in cerca di occupazione sono il 18,1% (21,2% dei maschi e 15,1% delle femmine), mentre tra il resto della popolazione senza limitazioni si attesta al 14,8% (15,2% uomini e 14,4% donne) (ISTAT, 2019).

Non solo il lavoro da remoto protegge da eventuali esposizioni a rischi biologici in ambito lavorativo, soggetti che potrebbero avere delle ripercussioni gravi, ma in generale l'utilizzo delle nuove tecnologie, sia in ambito di telelavoro che non, potrebbe favorire l'integrazione di questi lavoratori, attraverso la creazione di soluzioni personalizzate che prevedano l'integrazione delle nuove tecnologie disponibili con il diversificato mondo produttivo con l'obiettivo di garantire, a persone con abilità diverse, il mantenimento della capacità lavorativa. In tal modo, circostanze il più delle volte percepite come limiti, possono diventare, invece, delle occasioni di crescita culturale e di sviluppo di nuove potenzialità. Ad esempio, l'informatizzazione delle postazioni di lavoro permette di ovviare a *deficit* motori, della parola, nonché uditivi e visivi anche totali, attraverso sistemi di rilevamento e comunicazione elettronici fruibili attraverso le capacità sensoriali residue del lavoratore disabile. Esistono infatti ausili di diversa tipologia, in grado di agevolare lo svolgimento di un'ampia casistica di attività lavorative. In funzione del tipo di disabilità, se ne possono citare alcuni:

- *deficit* motori: *brain-computer interface*, *eye tracking*, sistemi di riconoscimento vocale per impartire comandi al pc, tastiere adattive, ecc.;
- *deficit* della parola: *browser* e *software* di comunicazione, sintetizzatori vocali, generatori di voce ecc.;
- *deficit* visivi: lettori di schermo (*screen reader*), *display* Braille tattili, tastiere, stampanti e *plotter* Braille, ausili per la rivelazione di emergenze, ecc.;
- *deficit* uditivi: sistemi per lettura dei caratteri (OCR), *software* di presentazione speciale multimediale, *software* per comunicazione faccia a faccia con uso del LIS, *touchpad* ecc.

È auspicabile che, in futuro, le aziende, oltre a garantire il reinserimento di un lavoratore disabile accedano, di fatto, a un nuovo modo di operare, che sia inclusivo, adattabile, socialmente responsabile e sostenibile.

7. Pericoli connessi al lavoro da remoto.

Come già anticipato in precedenza, sebbene la modalità di prestazione agile del lavoro abbia diversi effetti positivi, esiste un rovescio della medaglia, non trascurabile. Lo *smart working* correla, infatti, con una serie di rischi, in parte già messi precedentemente in evidenza dalla letteratura sul tema, che hanno trovato conferma nelle indagini sostenute durante la pandemia. Nei prossimi paragrafi se ne analizzeranno alcuni.

7.1. Overworking e diritto alla disconnessione.

A dispetto del timore che l'assenza fisica provochi una riduzione dell'impegno lavorativo, spesso indicato come la principale barriera culturale alla diffusione del lavoro a distanza, la letteratura proposta e l'analisi su dati tendono a convergere sull'indicazione contraria, perlomeno in termini di ore lavorate. Dalle ricerche sul telelavoro è più volte emersa la tendenza dei telelavoratori a lavorare

più a lungo, sia perché il tempo precedentemente impiegato per recarsi sul luogo di lavoro è usato per lavorare, sia a causa dei cambiamenti nelle abitudini lavorative e della mancanza di confini netti tra lavoro retribuito e vita personale. In generale, lo *smart working* può causare un prolungamento dell'orario di lavoro e una maggiore concentrazione del lavoro nelle ore serali, durante il fine settimana o, più in generale, durante quello che viene definito tempo libero. Riassumendo, queste le tendenze legate all'orario di lavoro dei dipendenti che lavorano da casa:

- incremento delle ore lavorative;
- aumento del lavoro prestato durante il tempo libero per soddisfare gli obiettivi lavorativi;
- aumento del tempo passato in riunioni individuali o in consultazioni di gruppo, a causa della distanza fisica delle squadre di lavoro.

Da vari studi è emerso che sono soprattutto i lavoratori con figli o altre persone a carico a casa a necessitare di più tempo per portare a termine il lavoro, iniziando quindi a lavorare molto presto la mattina o terminando molto tardi la sera, oppure suddividendo la giornata lavorativa in fasce orarie più brevi, intervallate da pause destinate ad altre attività quali la cura dei bambini, le faccende domestiche o la didattica a distanza. Ricordiamo che, tra le varie misure messe in atto ai fini del contenimento dei contagi, c'è stata anche la chiusura delle scuole e il ricorso alla didattica a distanza che ha riversato bambini e adolescenti all'interno delle abitazioni. Questa ha determinato un maggiore impegno per i genitori, specialmente per i genitori-lavoratori, ritrovatisi a doversi dividere tra lo svolgimento delle proprie mansioni lavorative e l'accudimento dei figli, in una circostanza in cui spesso non era possibile neanche ricorrere a persone d'aiuto come nonni o *baby-sitter*. È chiaro che per un soggetto oberato da impegni personali oltre che professionali, il raggiungimento degli obiettivi aziendali può essere difficoltoso. Per raggiungere questi obiettivi, devono essere stabilite delle aspettative e delle scadenze attuabili rispetto al contesto altamente insolito in cui si svolge il telelavoro. Al contrario, fissare aspettative irrealistiche ed esercitare continue pressioni sui lavoratori già sovraccaricati da un punto di vista personale può tradursi nel disimpegno del lavoratore e aumentare il rischio di *burnout*. Con l'avvento improvviso della necessità di telelavorare, soprattutto nell'ambito di organizzazioni con poca o nessuna esperienza in tema, i *team* e le intere unità aziendali che lavorano da casa hanno potuto riscontrare una mancanza di chiarezza sulle priorità e il lavoro da svolgere. Numerose imprese in cui il telelavoro era praticamente inesistente sono passate da un giorno all'altro a una modalità di lavoro del tutto nuova e sconosciuta. L'isolamento ha inoltre comportato uno stato di incertezza nel lavoratore dovuto dalla difficoltà di sapere a chi rivolgersi per determinati problemi, come ottenere un supporto specifico e come e quando interagire con i colleghi, con conseguenti rallentamenti e ritardi. Spesso, inoltre, i lavoratori hanno impiegato del tempo a familiarizzare con i nuovi strumenti tecnologici e ad adeguarsi a una nuova organizzazione del lavoro. Tutti questi elementi spiegano, almeno in parte, perché i telelavoratori lavorano più ore, con intervalli dedicati ad attività personali, incorrendo nel rischio di *overworking*. Diversi gli aspetti particolarmente interessanti da rilevare: il primo è che, coerentemente con la letteratura sul tema, sia relativa al pre-COVID (Eurofound, 2017) quanto nella fase pandemica (De Filippis et al., 2020), il lavoro agile sembra aver gonfiato il tempo di lavoro giornaliero: in un'indagine condotta sul tema da Eurofound (Eurofound, *Living, working and COVID-19*, 2020) complessivamente circa il 55% dei rispondenti ha dichiarato che le ore di lavoro sono aumentate o molto aumentate, e questa incidenza è più forte per le donne e per i dipendenti di fasce d'età più elevate. In particolare, hanno dichiarato di lavorare tra le 41 e le 60 ore settimanali il 29% dei telelavoratori che lavorano regolarmente da casa, il 27% di coloro che lo fanno saltuariamente e solo il 19% di coloro che si recano in ufficio. Nell'indagine di Eurofound sono stati poi rilevati due profili tra i telelavoratori che hanno allungato il proprio orario di lavoro: coloro che lavorano da casa e coloro che, pur recandosi in ufficio, continuano a lavorare una o due ore dalla propria abitazione: in entrambi i casi il telelavoro risulta essere un elemento centrale (Eurofound, *Living, working and COVID-19*, 2021). Un altro aspetto caratteristico, derivante dalla stessa indagine di Eurofound, è legato all'uso di lavorare durante il proprio tempo libero. Questa abitudine correla significativamente col genere e con lo *status* familiare:

continuano a telelavorare anche durante il proprio tempo libero soprattutto le donne con figli tra 0 e 11 anni. Tra coloro che lavorano solo da casa (con un lavoro *part-time* o a tempo pieno), una percentuale maggiore di donne (25%) rispetto agli uomini (19%) lavora nel tempo libero. La differenza è ancora maggiore se si considerano i dipendenti con figli (di età compresa tra 0 e 11 anni) che lavorano solo da casa (35% delle donne contro il 23% degli uomini) (*Eurofound*, 2020). Tuttavia, l'esperienza della pandemia mostra che altre esigenze, non esclusivamente legate all'organizzazione del lavoro, hanno spinto le persone a lavorare nel tempo libero. Una di queste richieste è stata quella vissuta dai genitori che hanno dovuto accudire i bambini a casa quando le scuole erano chiuse, pur continuando a rispettare le scadenze e gli obiettivi di lavoro. Ad esempio, in Portogallo e Irlanda, durante le chiusure scolastiche di febbraio e marzo 2021, circa il 40% dei dipendenti di telelavoro con bambini ha dichiarato di lavorare nel tempo libero. Questa cifra era significativamente superiore alle percentuali per il resto degli stati membri e alla media dell'UE in quel momento (27%) (*Eurofound*, 2021). Il secondo aspetto attiene alle differenze tra profili professionali; per il *management* e i titolari di posizione organizzativa la percentuale registrata è ancora più consistente; questo dato suggerisce che le figure su cui ricadono oneri decisionali e di coordinamento delle attività accusino maggiormente gli aspetti problematici di questa forma di organizzazione del lavoro, in mancanza di una netta separazione tra tempo di lavoro e tempo privato spesso segnalata dagli *smart workers*, tanto più nella transizione forzata e repentina al lavoro agile generalizzato. Non solo il tempo dedicato al lavoro si è allungato, ma sempre secondo un'analisi di Eurofound e ILO, i telelavoratori tendono a lavorare più di 48 ore a settimana, limite imposto dalle direttive europee (2003/88/EC). Ricordiamo che la normativa oggi in vigore (D.Lgs. n. 66/2003; Dir. 4.11.2003 n. 2003/CE) fissa un periodo minimo di riposo giornaliero di 11 ore; pertanto, la durata massima di una giornata di lavoro è di 13 ore. Riguardo alla durata massima di una settimana di lavoro, il limite è fissato a 48 ore ogni sette giorni, calcolati come media su un periodo di 4 mesi. È previsto, poi, l'obbligo di 24 ore di riposo ogni 7 giorni, calcolati come media in un arco temporale di 14 giorni. In particolare, secondo le indagini di Eurofound, il superamento di tali limiti riguarda il 43% dei cosiddetti "*high mobile workers*" che possono interamente determinare il loro tempo di lavoro, il 13% di coloro che lavorano regolarmente da casa e il 29% dei telelavoratori occasionali (*Eurofound*, 2020). Anche in Italia, secondo quanto emerso da un'indagine di Fim Cisl condotta su 4862 lavoratori, lo *smart working* ha indotto un incremento delle ore di lavoro. Il 54% degli intervistati dichiara di aver mantenuto lo stesso orario, mentre il 38% dichiara di aver avuto maggiore flessibilità ma lavorando comunque 8 ore. Se consideriamo il numero di ore previste dal contratto, il 39% ha lavorato rispettando il numero di ore previste, invece il 44% dichiara di aver lavorato di più. Sebbene l'autonomia lavorativa non abbia un effetto diretto sull'allungamento dell'orario di lavoro, sembrerebbe che tra i motivi che spingono questi soggetti a lavorare maggiormente ci siano interruzioni e pressione lavorativa; in questo assumono un ruolo centrale i dispositivi tecnologici in quanto abilitano il lavoratore a lavorare più a lungo. È stato visto, infatti, che, interruzioni e aumento della pressione lavorativa non producono lo stesso effetto sui lavoratori che non fanno uso di ICTs. Un elemento correlato all'aumento dell'orario di lavoro è rappresentato da quello che viene definito diritto alla disconnessione: se da un lato la tecnologia consente una più agile forma di flessibilizzazione della prestazione lavorativa, dall'altro, però la conseguente smaterializzazione dei concetti di luogo e orario di lavoro per l'esecuzione di alcune prestazioni lavorative, porta con sé il rischio di essere *always on line*, cioè sempre connessi con il datore di lavoro. L'utilizzo prevalente di tecnologie informatiche in combinazione con la definizione degli obiettivi per fasi e cicli, può, infatti, esporre il lavoratore agile a una perenne reperibilità, comportando il rischio di *time porosity* o *spill over*, ossia il fluire dei tempi di lavoro all'interno dei tempi di vita privata e viceversa. In questo scenario ha preso il via il cosiddetto diritto alla disconnessione. Con tale espressione si intende il diritto del lavoratore alla irreperibilità, a non essere cioè soggetto a richieste e sollecitazioni per via telematica provenienti dal datore di lavoro al di fuori dell'orario massimo di lavoro. In altri termini, il diritto a «potersi disconnettere, in senso figurato, dalle tecnologie che ne consentono la rintracciabilità senza interruzioni, cancellando il

tempo dedicato al lavoro dal tempo dedicato alle altre attività, senza subire ripercussioni sul piano retributivo e sulla prosecuzione del rapporto di lavoro» (Poletti, 2017). Tra vita lavorativa e vita privata esiste un confine, sia di tempo sia di spazio, che può essere più o meno permeabile. A tale proposito una indagine dell'ISTAT valuta l'interferenza del lavoro sulla propria vita privata: in particolare, nel modulo di riferimento è stata chiesta la frequenza con cui si viene contattati per questioni di lavoro durante il tempo libero e il tipo di reazione attesa (se cioè il contatto prevede una reazione immediata o meno). Sebbene la maggioranza degli occupati (il 54,0%) nei due mesi precedenti l'intervista non sia mai stato contattato durante il proprio tempo libero, il 29,4% è stato contattato una o due volte e il 16,6% anche più frequentemente. Chi è stato contattato più spesso, poi, nella metà dei casi deve assicurare una risposta prima della giornata lavorativa successiva; determinante, anche in questo caso come per l'allungamento delle ore di lavoro, la variabile professionale: sono contattati nel tempo libero 7 datori di lavoro su 10 e meno di un terzo dei dipendenti a termine. I "meno disturbati" durante il tempo libero sono gli stranieri, le persone meno istruite, i giovani, le donne (queste ultime nel 57,7% dei casi), con buona probabilità in ragione delle posizioni, più spesso marginali, che questi occupano nell'organizzazione aziendale. Quelli più esposti a questo tipo di interferenze sono le persone con titoli di studio elevati, i lavoratori della fascia di età 35-49 anni, gli uomini (ISTAT, 2020). È chiaro che un allungamento della durata delle ore complessive di lavoro unitamente alla continua interferenza del lavoro nella vita privata mette a repentaglio il cosiddetto *work-life balance*, cioè la possibilità di conciliare l'impegno professionale e i bisogni personali dei lavoratori (interessi personali, attività familiari e sociali, tempo libero). Per uno *smart worker* il rischio di compromettere il *work-life balance* è reale se non c'è una netta separazione in termini di spazio e tempo tra il lavoro e le attività personali, nonostante il *work-life balance* sia paradossalmente l'obiettivo che telelavoro e *smart working*, attraverso la loro flessibilità, si propongono di raggiungere. Lungo questa direzione, il primo Paese europeo a teorizzare e regolamentare il diritto alla disconnessione è stata la Francia, con decorrenza dal primo gennaio 2017. Nel nostro ordinamento, il diritto alla disconnessione trova menzione nella legge che disciplina la fattispecie del lavoro agile. Il legislatore, infatti, ha previsto all'art. 19 della Legge n. 81/2017 che «l'accordo relativo alla modalità di lavoro agile individua altresì i tempi di riposo del lavoratore nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche». Un intervento legislativo più specifico è stato introdotto con la Legge del 6 maggio 2021, n. 61 (di conversione del Decreto Legge 13 marzo 2021, n. 30) entrata in vigore il 13 maggio 2021, che ha riconosciuto, per la prima volta, il diritto alla disconnessione. In particolare, l'articolo 2, al comma 1-ter, così dispone: «Ferma restando, per il pubblico impiego, la disciplina degli istituti del lavoro agile stabilita dai contratti collettivi nazionali, è riconosciuto al lavoratore che svolge l'attività in modalità agile il diritto alla disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche e dalle piattaforme informatiche, nel rispetto degli eventuali accordi sottoscritti dalle parti e fatti salvi eventuali periodi di reperibilità concordati. L'esercizio del diritto alla disconnessione, necessario per tutelare i tempi di riposo e la salute del lavoratore, non può avere ripercussioni sul rapporto di lavoro o sui trattamenti retributivi». Il contesto pandemico ha, dunque, reso opportuno, nell'ambito della tutela dei diritti e della salute dei lavoratori un intervento specifico da parte del legislatore in tema di diritto alla disconnessione: il lavoro a distanza, sia esso telelavoro da casa o lavoro mobile, in un mondo costantemente interconnesso pone il problema della tutela del lavoratore, contraente sotto protetto, nella duplice dimensione individuale e collettiva.

7. Conclusione.

Il contesto pandemico ha indubbiamente messo a dura prova la società nella sua interezza. Per quanto concerne il mondo del lavoro, l'avvento del virus ha portato in superficie delle criticità riguardanti il complesso normativo attualmente vigente, soprattutto per quanto riguarda i temi di salute e sicurezza sul lavoro. Per quanto il D.Lgs. n. 81/2008 con la sua notevole mole (306 articoli in 13 titoli, più allegati) si proponga di raccogliere in maniera esaustiva tutte le norme in materia di sicurezza

lavorativa, esso affonda le proprie radici in una concezione del lavoro profondamente diversa da quella attuale e risulta inadeguato a fronte di un mondo del lavoro in costante trasformazione e un progresso tecnologico che corre a velocità inaudita. L'inadeguatezza del decreto è stata ancor più messa in evidenza dall'avvento della pandemia che ha ribaltato il mondo del lavoro in pochissimo tempo, delineando uno scenario che vede la normativa attuale come non più sufficiente a soddisfare le esigenze occupazionali odierne e future, soprattutto in materia di lavoro agile. Il futuro della salute e sicurezza sul lavoro deve quindi necessariamente passare per un riassetto normativo che sappia guardare criticamente all'innovazione lavorativa e si sappia adeguare al progresso della tecnica e del sistema di organizzazione delle attività

BIBLIOGRAFIA CONSULTATA

- AIDA R. I. , AZLINA A. B., BALQIS MN., *Techno stress: a study among academic and non academic staff, Proceedings of the 2007 International Conference on Ergonomics and Health Aspects of work with Computers*, 2007.
- ALLEN T. D., HERST D. E. L., BRUCK C. S., SUTTON M., *Consequences associated with work-to-family conflict: a review and agenda for future research, Journal of Occupational Health Psychology*, 2000.
- BARTOLOMÉ F., EVANS P. A. L., *Professional lives versus private lives – shifting patterns of managerial commitment, Organizational Dynamics*, 1979.
- BOOKER Q. E., REBMAN C. M. JR., KITCHENS F. L., *A model for testing technostress in the online education environment: an exploratory study, Issues in Information Systems*, 2014.
- BROD C., *Technostress: the human cost of the computer Revolution, Addison Wesley Publishing Company*, 1984.
- BURKE, R. J., WEIR T., DUWORS R. E. JR., *Work demands on administrators and spouse well-being, Human Relations*, 33, 1980.
- COX T., GRIFFITHS A., *The nature and measurement of work stress, theory and practice*, in WILSON R., CORLETT E. N., eds, *Evaluation of Human Work: Practical Ergonomics Methodology*, 2nd edn., Taylor and French, 1995.
- CROOK H., RAZA S., NOWELL J., YOUNG M., EDISON P., *Long covid—mechanisms, risk factors, and management, BMJ*, 2021
- DE FILIPPIS E., IMPINK S., SINGELL M., POLZER J. T., SADUN R., *Collaborating during coronavirus: the impact of COVID-19 on the nature of work, National Bureau of Economic Research*, 2020.
- EU-OSHA, EUROFOUND, *Rischi psicosociali in Europa: diffusione del fenomeno e strategie di prevenzione. Indagine*, 2014.
- EUROFOUND AND THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work, Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office*, 2017.
- EUROFOUND, *Living, working and COVID-19. COVID-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg*, 2020.
- EUROFOUND, *Living, working and COVID-19. COVID-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg*, 2021.
- GREENHAUS J., BEUTELL N., *Source of conflict between work and family roles, The Academy of Management Review*, 1985.
- HUANG C., WANG Y., LI X., REN L., ZHAO J., HU Y., et al., *Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China Lancet*, 2020.
- HUANG C., HUANG L., WANG Y., LI X., REN L., GU X., et al., *6-month consequences of COVID-19 in patients discharged from hospital: a cohort study, Lancet*, 2021.
- INAIL, *ICT e lavoro: nuove prospettive di analisi per la salute e la sicurezza sul lavoro. 2016 ISTAT. Conoscere la disabilità. Rapporto*, 2019.

- ISTAT – EUROSTAT, *L'organizzazione del lavoro in Italia: orari, luoghi, grado di autonomia*, 2020.
- KARASEK, R., THEORELL T., *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*, New York: Basic Books, 1990.
- KOPELMAN R., GREENHAUS J., CONNOLLY T., *A model of work, family, and interrole conflict: A construct validation study*, *Organizational Behavior and Human Performance*, 1983.
- MALAGUTI D., *Fare squadra. Psicologia dei gruppi di lavoro*, 2018.
- OSSERVATORIO SMART WORKING DELLA SCHOOL OF MANAGEMENT DEL POLITECNICO DI MILANO, *Smart Working davvero: la flessibilità non basta*, 2019.
- OSSERVATORIO SMART WORKING DELLA SCHOOL OF MANAGEMENT DEL POLITECNICO DI MILANO, *Smart working: il futuro del lavoro oltre l'emergenza*, 2020.
- POLETTI D., *Il c.d. diritto alla disconnessione nel contesto dei diritti digitali*, *Resp. civ. prev.*, 2014.
- SCHWAB K., *La quarta rivoluzione industriale*, 2016.
- STOEVA A., CHIU R., GREENHAUS J., *Negative affectivity, role stress, and work-family conflict*, *Journal of Vocational Behavior*, 2002.
- TANG S., MAO Y., et al., *Aerosol transmission of SARS-CoV-2? Evidence, prevention and control*, *Environ Int.*, 2020.
- TOATES F., JENSEN P., *Stress as a state of motivational systems*, *Applied Animal Behaviour Science*, 1997.
- WALZ K., *Stress Related Issues Due to Too Much Technology: Effects on Working Professionals*, *MBA Student Scholarship*, 2012.
- WHO, *China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*, *Who.int.*, report, 2020.
- WHO, *Post COVID-19 condition: WHO supports standardization of clinical data collection and reporting*, *Who.int.*, 2021.
- XINHUA, *New-type coronavirus causes pneumonia in Wuhan*, 2020.
- XU X., CHEN P., WANG J., FENG J., ZHOU H., LI X., ZHONG W., HAO P., *Evolution of the novel coronavirus from the ongoing Wuhan outbreak and modeling of its spike protein for risk of human transmission*, *Science China Life Science*, 2020.
- YUAN H., CHAN Y., XIN-FENG X., WEI X., SHU-WEN L., *Structural and functional properties of SARS-CoV-2 spike protein: potential antiviral drug development for COVID-19*, 2021.

*Michel Martone**

Lavoro ibrido e sostenibilità⁴³

SOMMARIO:

1. La sfida della sostenibilità.
2. Il lavoro ibrido nella nuova normalità.
3. Lavoro ibrido, *mobility management* e sostenibilità ambientale.

1. La sfida della sostenibilità.

Il secolo scorso è stato segnato da un'economia costruita sui fossili e sull'utilizzo del petrolio, un reagente inquinante che ha consentito uno sviluppo economico costruito sull'idea della crescita basata sulla produttività. Un modello che, in qualche modo, utilizzava le imprese come metodo di organizzazione del lavoro per trasformare le materie prime da vendere sui mercati globali ad un ritmo sempre più veloce.

Quel modello ci ha portato a consumare il nostro ambiente, raggiungendo un livello di riscaldamento mondiale tale che, come dimostrano i risultati fallimentari della Cop 27 del 2022, nell'arco dei prossimi trent'anni non riusciremo a contenere l'aumento della temperatura media globale entro i 2 °C.

Così, nel prossimo futuro, la sfida che interesserà tutti noi, e soprattutto i più giovani, sarà quella di ripensare il modello sociale, il nostro modello di vita, di comunità, di stare insieme. Perché dopo un secolo segnato dall'idea del consumo massivo delle risorse, stiamo entrando in una fase storica in cui saremo chiamati ad utilizzare diversamente l'energia che abbiamo a disposizione e a risparmiarla impiegandola in maniera più sostenibile, come accaduto dall'inizio dell'invasione russa in Ucraina.

E così come il petrolio ha segnato il modello di crescita e di sviluppo economico del '900, è prevedibile che in futuro dovremo confrontarci con un nuovo modello di convivenza sociale, che richiederà una grandissima opera di ingegneria sociale alla comunità di giuslavoristi, inevitabilmente chiamati alla grande sfida del ripensamento dei tempi di vita e di lavoro ma anche al perseguimento, tramite la contrattazione collettiva, dei nuovi obiettivi della mobilità sostenibile.

Saremo in altri termini chiamati a dare un diverso valore al lavoro, strutturato, ad esempio, non più in relazione all'orario lavorativo ma in relazione ai risultati, cercando di utilizzare l'impegno di ciascuno in maniera più efficiente ed assicurando che quell'impegno restituisca maggiore capacità di adattamento, minore consumo di energia, riduzione del traffico. Allo stesso modo, è altrettanto prevedibile che anche il legame tra contrattazione collettiva e mobilità sostenibile si affermerà come strumento elettivo per conciliare tempi di vita e tempi di lavoro e così ridurre l'inquinamento e l'impatto ambientale del lavoro.

Cambiamenti importanti che inevitabilmente porteranno ad un ripensamento dei luoghi di lavoro, destinati a diventare presto luoghi in cui ricostruire la socialità, piuttosto che semplici sedi nelle quali rendere la prestazione lavorativa.

In definitiva la sfida che abbiamo di fronte, che è la sfida delle nuove generazioni, richiederà il concorso di tutti al perseguimento di obiettivi, almeno in parte, più sostenibili, per fare della sostenibilità qualcosa di diverso dalla pubblicità e ripensare complessivamente i nostri modi di lavoro e di conciliare il lavoro con la vita privata.

2. Il lavoro ibrido nella nuova normalità

* Ordinario di Diritto del lavoro e Relazioni Industriali – Sapienza Università di Roma.

⁴³ Il presente articolo riprende e sviluppa le considerazioni contenute in M. MARTONE, *Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, in ID. (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, Piacenza, 2020, nonché in ID., *La rivoluzione del lavoro agile per i dipendenti*, in *Il Messaggero*, 20 novembre 2021 e ID., *Il cambio culturale che richiede il lavoro agile*, in *Il Messaggero*, 9 dicembre 2021.

Il perdurare della crisi pandemica ed energetica impone dunque un radicale ripensamento delle modalità e delle forme del lavoro tradizionali, ormai incapaci di soddisfare le mutate esigenze di flessibilità organizzativa, come ha dimostrato la diffusione del lavoro da remoto che, durante l'emergenza, si è imposto quale unica modalità di lavoro possibile per oltre 8 milioni di lavoratori italiani, 40 milioni di lavoratori europei e centinaia di milioni di lavoratori nel mondo.

Un ripensamento già in fase avanzata in quelle imprese in cui si comincia a diffondere un nuovo modello di lavoro ibrido, basato sulla logica dell'alternanza tra lavoro in presenza e lavoro da remoto, ad opera di accordi collettivi che già disciplinano le forme del lavoro nella nuova normalità *post* pandemica.

Se, oggi, tutti concordano sul fatto che senza il Covid-19 ci sarebbero voluti altri decenni perché si compisse il salto culturale necessario per una sua diffusione su così vasta scala, ora che quel salto è stato compiuto da milioni di persone, non è più possibile guardare indietro. D'altra parte la storia non procede linearmente, ma per fratture che spesso hanno effetti disruptive e se, come insegna Jared Diamond, molto spesso il successo o il declino di una comunità dipende dalla capacità con cui è in grado di adeguarsi strutturalmente al cambiamento, imprese e lavoratori giocheranno un ruolo chiave perché, come rilevava Marx in altri tempi, le rivoluzioni sociali cominciano sui luoghi di lavoro.

Così, mentre nelle amministrazioni pubbliche il superamento dello *smart working* emergenziale si è realizzato con l'approvazione delle Linee guida in materia di lavoro agile da parte del Ministero, con riferimento al lavoro privato, quel compito è stato affidato alla contrattazione collettiva attraverso il Protocollo sottoscritto dal Ministro del lavoro e da ben 26 organizzazioni sindacali.

Si tratta di provvedimenti che, dopo aver sottolineato i tanti vantaggi del lavoro agile – dalla riduzione del traffico cittadino alla miglior conciliazione dei tempi di vita e di lavoro – delineano una disciplina chiara e condivisa di un nuovo modello di lavoro ibrido per consentire a imprese e lavoratori di consolidare l'esperienza maturata nel corso del *lockdown* anche oltre lo stato di emergenza, e in vista di una sua auspicabile cessazione.

Si chiarisce così, ad integrazione di quanto stabilito dalla Legge n. 81 del 2017, quale debba essere il contenuto dell'accordo individuale o la disciplina del relativo recesso o ancora il ruolo della contrattazione collettiva, e si definiscono alcune importanti questioni relative all'orario di lavoro, dal superamento dello straordinario alla necessaria definizione del diritto alla disconnessione, dal luogo di svolgimento della prestazione, con il riconoscimento del diritto del lavoratore di scegliere dove lavorare, al dovere delle aziende di fornire le necessarie dotazioni tecnologiche e si precisano i diritti dello *smart worker* in tema di retribuzione, formazione e sicurezza.

Si tratta di provvedimenti che, con modalità differenti, tendono definitivamente ad ingaggiare una nuova sfida che incombe sulle organizzazioni complesse quale l'istituzione di una modalità lavorativa che riesca a combinare sia il lavoro da remoto che il lavoro in presenza, al fine di dare concretezza attraverso la contrattazione collettiva a quel modello di lavoro ibrido a cui ormai aspira oltre la metà dei lavoratori italiani.

Un'evoluzione che riguarda milioni di lavoratori e imprese, posto che la rivoluzione del lavoro agile non si risolve nell'assegnazione di un *computer* ad un lavoratore libero di rimanere a casa ma richiede piuttosto il ripensamento della complessiva organizzazione aziendale, dalla digitalizzazione dei documenti e dei processi alla funzionalità dei luoghi o dei tempi di lavoro.

In una dimensione in cui, tutt'oggi, il virus attende pericolosamente alla produttività delle imprese ed alla salute dei lavoratori, emerge che la reale capacità del *management* aziendale, piuttosto che nell'impartire ordini, consiste nella capacità di programmare il lavoro degli altri per obiettivi, nel trovare modalità di recupero della socialità all'interno dei *micro team* e nella capacità di verificare il raggiungimento dei risultati.

Un ripensamento che, per non risolversi in danno alla produttività, agli utenti o ai consumatori, non può essere definito, come giustamente chiarisce il Protocollo del Ministero del lavoro, a livello nazionale da una legge o da un protocollo ma richiede di essere sperimentato ed implementato,

eventualmente anche attraverso la contrattazione collettiva aziendale, all'interno delle singole organizzazioni.

3. Lavoro ibrido, *mobility management* e sostenibilità ambientale.

Problemi nuovi richiedono soluzioni nuove e, a ben vedere, dopo anni di austerità, esistono finalmente le condizioni culturali, sociali ed economiche, per sostenere nella nuova disciplina del lavoro ibrido anche il perseguimento di beni comuni più ampi, primo su tutti la tutela dell'ambiente, ricercando nuovi e più avanzati punti di incontro tra interessi delle imprese e diritti dei lavoratori.

Se un tempo si parlava solo di PIL, produttività, efficienza, potere e gerarchia, ora sempre più si avverte il bisogno di sostenibilità, ambientale e sociale, fiducia e collaborazione.

Questo non solo perché l'isolamento provato nel corso del *lockdown* ci ha restituito il senso e la consapevolezza di quanto sia importante il rapporto con gli altri, a cominciare da quello con l'ambiente, ma anche perché i primi inquietanti segnali del divampare di una quarta ondata rendono evidente quanto sia stato illusorio pensare che bastasse un vaccino per contrastare una pandemia che continua a contagiare milioni di persone in ogni angolo del pianeta.

Anche sotto il profilo della gestione del cambiamento, diventerà cruciale sviluppare una maggiore apertura a nuove idee e mettere in campo iniziative efficaci per rendere le organizzazioni allenate a realizzare innovazioni.

Ed è per questo che il modello ibrido potrebbe rilevarsi l'occasione per promuovere organizzazione che siano focalizzate non tanto e non solo sulla dicotomia potere – obbedienza, quanto piuttosto sulla dimensione collaborativa che, come ci ricorda la teoria delle obbligazioni di Emilio Betti, caratterizza ogni rapporto di lavoro.

Un modello di lavoro ibrido, peraltro, sarà un importante stimolo per realizzare un'impresa sempre più sostenibile che, attraverso la riduzione degli spostamenti e una maggiore efficienza energetica, sia attenta all'ambiente.

Appaiono infatti significativi i margini di intervento sui territori per il contenimento di fenomeni locali di congestione del traffico urbano e dell'inquinamento atmosferico, che si affiancano a quelli di contenimento dei consumi di fonti fossili e di lotta ai cambiamenti climatici.

Si aprono dunque degli spazi di riflessione su nuovi strumenti di *policies* integrate che possano contribuire a ridisegnare gli interventi, soprattutto su scala locale, per rispondere ai molteplici ambiti di sfida delineati nei *Sustainable Development Goals* dell'Agenda 2030 che le Nazioni Unite hanno posto al centro delle proprie politiche.

Difficile dire se e quali iniziative avranno successo, molto dipenderà dalla capacità e dalla fiducia che impresa e lavoratori sapranno costruire. Di sicuro per le relazioni industriali si tratta di un'occasione importante, in cui la contrattazione collettiva può essere uno strumento prezioso per promuovere, attraverso il *mobility management* dei lavoratori e il lavoro ibrido, anche la sostenibilità ambientale.

Del resto l'esperienza del *lockdown* ha dimostrato che il lavoro da remoto offre alle imprese non solo significativi risparmi ma anche nuove opportunità, come quella di poter reclutare personale qualificato a prescindere dalla sua dislocazione geografica, mentre ai lavoratori concede, con il giornaliero risparmio dei tempi di viaggio verso il luogo di lavoro, il vantaggio ben più importante di poter scongiurare un trasferimento o accettare un lavoro in Regioni molto lontane senza con ciò doversi allontanare da famiglie e affetti nell'auspicata rilocalizzazione del lavoro.

È questo il vero banco di prova sul quale si misurerà il successo del lavoro ibrido e, a ben vedere, il salto culturale che dovrà essere compiuto da imprese, lavoratori e organizzazioni sindacali nella nuova normalità che ci attende: coniugare una migliore qualità e produttività del lavoro con modalità di organizzazione d'impresa più avanzate e sostenibili che non si risolvano in un danno per consumatori e cittadini.

*Carlo Pisani**

La tutela degli interessi delle nuove generazioni e le risposte del diritto del lavoro

SOMMARIO:

1. I pensionamenti anticipati in pregiudizio delle nuove generazioni.
2. Statuto epistemologico del diritto del lavoro e diritto dell'ambiente.
3. Consumi di massa e ambiente.
4. Diritto al lavoro e tutela della salute.

1. I pensionamenti anticipati in pregiudizio delle nuove generazioni.

Per il mio intervento ho volutamente posposto i termini del titolo del convegno per evidenziare un primo aspetto in relazione al quale il diritto del lavoro può incidere in modo significativo per la tutela degli interessi delle nuove generazioni, in quanto rispetto alla materia ambientale sono altri i settori del diritto o dell'economia che maggiormente possono contribuire a lasciare un pianeta vivibile come precondizione per il godimento di tutti gli altri beni.

Pertanto, osservo subito che, uno dei principali interessi su cui noi lavoristi possiamo e anzi dobbiamo dire qualcosa, è quello di assicurare alle nuove generazioni la possibilità di godere di un trattamento pensionistico al termine della loro vita lavorativa, come ne hanno potuto godere le generazioni precedenti; altrimenti si verificherebbe una delle più macroscopiche discriminazioni basate sull'età nel periodo *post* costituzionale.

Questo è un tema su cui la politica può fare seri danni alla prossima generazione, mandando oggi in pensione le persone ancora nel pieno delle forze (eccetto lavori usuranti), che fa sinergia negativa con la crisi demografica, e crea squilibri irreversibili nel sistema previdenziale.

Si tratta di scelte politiche un po' sciagurate e un po' populiste; non a caso la miglior definizione di populista è quella di De Gasperi: il politico guarda alle prossime elezioni, lo statista alla prossima generazione. Nella sostanza il problema della crisi della democrazia sta tutto qui.

2. Statuto epistemologico del diritto del lavoro e diritto dell'ambiente.

Per quanto riguarda la questione ambientale, Romagnoli scriveva giustamente che il diritto del lavoro non si è mai posto il problema del "cosa produrre, del perché produrre e per chi produrre".

È l'idea, possiamo dire novecentesca, di un diritto del lavoro quale sistema normativo chiuso, centrato sull'obiettivo di un accrescimento dei livelli di tutela del lavoratore subordinato.

Il dato della responsabilità ambientale è stato semplicemente "rimosso" dal suo statuto epistemico e assiologico, preferendosi inseguire populisticamente la chimera di una quadratura del cerchio tra aumento del PIL, aumento dell'occupazione e preservazione dell'ambiente.

Ad esempio, nel 2019, si è aggiunto un secondo comma all'art. 2086 c. c., dove al primo comma vi è la norma secondo cui l'imprenditore è il capo dell'impresa e da lui gerarchicamente dipendono i suoi collaboratori, che evidenzia con crudezza, ma quantomeno senza ipocrisia, la realtà della subordinazione; per la verità si è anche sostituita la rubrica di quella norma, che prima riportava: "Direzione e gerarchia dell'impresa", con il più politicamente corretto "Gestione dell'impresa"; al secondo comma, dicevo, è stato inserito il dovere per l'imprenditore di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione degli strumenti per il superamento della crisi stessa.

Una norma generale di questo tipo probabilmente avrà uno scarso impatto applicativo in relazione alle conseguenze della violazione di quel divieto, ma intanto è un segnale sistematico, nel senso che l'imprenditore deve farsi carico delle conseguenze sociali della sua inefficienza, e prima ancora,

* Ordinario di diritto del lavoro - Dipartimento di giurisprudenza - Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

possibilmente prevenirle. Un analogo segnale, magari come terzo comma di quella stessa norma, in termini di doveri sociali generali dell'imprenditore, avrebbe potuto essere previsto in materia ambientale, sancendo che è altresì dovere dell'imprenditore di dotarsi di un assetto organizzativo e produttivo tendente al risparmio energetico, e all'entità degli scarti o dell'uso delle materie prime, o dell'incidenza dei costi di logistica e trasporti nella catena di fornitura e distribuzione, e simili.

È vero che la generica salvaguardia dell'ambiente si ricava in via interpretativa anche dall'art. 41 Cost., comma 2, laddove limita l'iniziativa economica privata in contrasto con la sicurezza e l'utilità sociale. Ma una norma più specifica avrebbe contribuito a riempire di contenuti la norma generale e sarebbe stato un segnale importante.

Certamente l'attenzione è stata massima per la tutela della salute, anche ambientale, dei lavoratori, ma sempre all'interno del luogo di lavoro. Anche se poi questo luogo si smaterializza o si amplia sempre più con le nuove forme di lavoro da remoto.

3. Consumi di massa e ambiente.

Può sembrare eretico per un lavorista, ma la iper-valorizzazione sociale del lavoro, o, per dirla con la Hanna Arendt, la glorificazione teoretica del lavoro, propria dei sistemi capitalistici avanzati, o turbo capitalistici, ha portato alla conseguenza che diritto del lavoro e diritto ambientale hanno finito per avere obiettivi ed esiti spesso in conflitto. Il diritto del lavoro si è occupato di produrre nuovi e migliori posti di lavoro; questo processo non poteva non essere guidato da una forte etica del consumismo.

E qui il discorso si amplia al mutamento di paradigma culturale.

Ci sono pochi dubbi sul fatto che i consumi di massa oggi sono identificabili come la principale determinante della crisi ambientale; e sul fatto che il consumo ostentativo prescinde ed è indipendente dalle reali esigenze della persona, ma è il mezzo per provare la propria capacità di spendere e quindi il proprio *status*.

A noi lavoristi questo discorso tocca da vicino quando parliamo di retribuzione sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost., che deve assicurare una vita libera e dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia. Cosa significa infatti per le persone, nell'attuale modello socioeconomico consumistico, un livello di vita dignitoso? TV, frigo, auto, come era per i nostri padri? Non credo; forse possedere due telefonini e una vacanza ad Ibiza.

Come è stato affermato, la "mitizzazione" della produzione ha innescato una sorta di spirale perversa tra consumi–produzione–lavoro, che ha finito per scaricarsi con effetti, a volte drammatici, sugli stessi lavoratori, fungendo da moltiplicatore di bisogni, o meglio, sulla induzione edonistica di nuovi bisogni.

Sicché diritto del lavoro e diritto ambientale hanno finito per avere obiettivi ed esiti spesso in conflitto.

4. Diritto al lavoro e tutela della salute.

L'emersione di questa tensione ai massimi livelli giurisdizionali si è avuta con la ben nota sentenza ILVA n. 85/13 della Corte costituzionale.

In quel caso, il bilanciamento tra il diritto fondamentale all'ambiente sano e quello all'occupazione, sul presupposto che non esiste nella nostra Costituzione un diritto tiranno, ha portato la Consulta a ritenere legittima la prosecuzione dell'attività produttiva, pur inquinante, per un periodo temporaneo di 36 mesi, per consentire all'azienda di adeguarsi alla AIA, cioè all'atto di Autorizzazione Integrale Ambientale, avendo ritenuto che fosse proporzionale e ragionevole tale prosecuzione, proprio in conseguenza del contemporaneo percorso di risanamento ambientale, alla cui attuazione era subordinata l'autorizzazione al proseguimento dell'attività produttiva.

La Corte reputò in quel caso che non fossero "annientati completamente il diritto alla salute e ad un ambiente salubre a favore di quello economico e produttivo", come invece dubitò il giudice remittente. Se fosse stato questo lo scenario, scrisse la Corte, ci si ritroverebbe di fronte alla violazione

dell'art. 32 Cost., in quanto nessuna esigenza, per quanto costituzionalmente fondata, potrebbe giustificare la totale compromissione della salute e dell'ambiente, proprio perché non esiste un diritto tiranno che possa eliminare completamente l'altro diritto contrapposto. Ma ci si è chiesti: che significa questa affermazione? Ritenere tollerabile una certa soglia di tumori? La risposta risiede nel punto di bilanciamento: scegliendo di comparare il grave dissesto ambientale prodotto dall'ILVA, con quello che sarebbe scaturito per i livelli occupazionali a fronte della immediata chiusura dell'acciaieria, la Consulta ha situato questo bilanciamento in ragione della temporaneità delle limitazioni alla salute, sopportate nell'area di Taranto, e del fatto che esse venissero costantemente migliorate o fossero in via di miglioramento; solo in tal modo queste limitazioni potevano essere accettate per salvaguardare l'occupazione anche dell'indotto, così da assicurare un reddito sufficiente in un'area che maggiormente soffre la crisi economica.

Questa conclusione fa capire quale sia la forza di resistenza dell'interesse a mantenere il reddito, rispetto a quella ambientale, se si considera che esso è prevalso su aspetti inquietanti che pur incidono sulla vita dei lavoratori e delle loro famiglie: si pensi che quando soffia il vento a Taranto, le scuole frequentate dai figli dei lavoratori dell'ILVA vengono chiuse per via della dispersione nell'area delle polveri sottili prodotte dai parchi minerari della fabbrica e il Sindaco deve ordinare regolarmente il divieto di giocare nelle aree verdi, ecc.

È evidente che il punto di equilibrio di questo bilanciamento è a forte discrezionalità del decidente, che infatti ha cambiato idea sei anni dopo. Ma sulla giurisprudenza della Corte costituzionale negli ultimi decenni occorre intendersi: non se ne può esaltare la creatività o l'eccedenza del discorso politico su quello dell'interpretazione costituzionale per le decisioni politicamente più gradite, come nel caso delle sentenze che hanno controriformato le modifiche all'art. 18 Stat. lav., e poi lamentarsi di questa medesima invasione del potere legislativo, quando la decisione non è gradita. Le sentenze della Consulta a forte discrezionalità politica non sono più un caso isolato, confermando piuttosto un suo modo di agire, un suo "suprematismo giudiziario o una intrinseca politicità le sue decisioni", per cui si è detto che essa non opera più come un osservatore imparziale che bilancia asetticamente beni e interessi rintracciabili nella Costituzione nella loro esatta dimensione, ma si pone come operatore politico, il quale, ancor prima di ricercare il ragionevole punto di equilibrio tra gli interessi in gioco, dovrà definire la propria posizione nella relazione con gli altri poteri, in questo modo evidenziando il carattere politico del suo oggetto.

Sulla prima sentenza ILVA vi è un aneddoto curioso che serve per allargare lo scenario e per concludere.

Mentre in Italia scoppiava appunto il caso ILVA, era il 2012, arrivava dalla Cina la notizia che sollevazioni del popolo avevano impedito l'installazione di due imprese inquinanti. Questo fece sperare in una sorta di primavera cinese poi invece prontamente repressa da quel regime.

Ma è interessante notare come il popolo cinese avesse ormai raggiunto un livello minimo di benessere tale da poter rifiutare una impresa inquinante; cosa che invece evidentemente non poteva permettersi la popolazione di Taranto: la Cina ormai sopravanza anche in questo alcune realtà occidentali.

Questa situazione serve anche per mettere in discussione una delle più diffuse teorie giustificazioniste nei confronti degli ex paesi emergenti, quando pretendono di continuare a svilupparsi "sfruttando" i lavoratori e l'ambiente, sostenendo che ora tocca a loro fare né più né meno quello che hanno fatto in passato i paesi ora più avanzati, in modo da poter competere da una posizione di vantaggio sul mercato globale grazie al minor costo del lavoro, ma anche al minor costo in termini di misure antinquinamento, imposte invece alle imprese dell'occidente, le quali sono indotte così a spostarsi negli "inferni" ambientali.

Questo poteva giustificarsi quando quelle popolazioni dovevano uscire dalla soglia della povertà. Non più ora, quando usano il *dumping* salariale e ambientale per imporre il loro dominio economico sul mondo. Il diritto del lavoro con scarso successo ha tentato di proteggere l'occupazione nei paesi occidentali mentre le economie emergenti attiravano imprese. È evidente che l'unica soluzione consiste nell'imporre regole comuni di tutela dell'ambiente a livello mondiale, altrimenti i costi delle

transizioni li pagheranno solo i paesi virtuosi. L'Unione Europea è responsabile solo dell'8 per cento della produzione di anidride carbonica nel mondo. La Cina è il paese che oggi inquina di più al mondo: 28% del totale, 10 miliardi di tonnellate di CO₂; l'India è al terzo posto, dopo gli USA, al secondo.

Alla Conferenza sui cambiamenti climatici che si è svolta a novembre a Sharm el-Sheikh non hanno partecipato né la Cina né l'India, e questo fa capire tutto.

Ed allora si comprende anche come il diritto del lavoro in questo scenario non può fare molto. Le autocrazie hanno gioco facile a sottrarsi a queste responsabilità per le future generazioni, in presenza di un occidentale che è terrorizzato di veder minacciato il suo attuale livello di benessere iper-consumistico ed è molto poco disposto ad effettuare rinunzie anche minime nell'interesse delle nuove generazioni, tanto figli non ne fa, o ne fa molti pochi. E così si chiude in sé stesso e nel suo declino.