

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

di Chiara Lazzari e Paolo Pascucci*

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

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

Il tema oggetto di queste pagine richiede innanzitutto di delineare la cornice interpretativa/metodologica di riferimento entro la quale inquadrare la questione relativa alla gestione dei rischi tra ambiente interno ed esterno all'azienda, e il cui perimetro può essere utilmente tracciato, ad avviso di chi scrive, dal concetto di «salute circolare», quale sistema di vasi comunicanti che impone di ricercare un equilibrio migliore fra uomo e ambiente complessivamente considerato. Il concetto è mutuato dal suggestivo titolo dell'omonimo libro del 2019 di Ilaria Capua¹ e la sua portata simbolica è uscita certamente rafforzata negli scenari della pandemia², in cui rischi, come quello biologico rappresentato dal virus SARS-Cov-2, si sono formati fuori dagli ambienti di lavoro e, tuttavia, penetrando successivamente al loro interno, sono risultati aggravati dalle modalità di svolgimento dell'attività professionale, in ragione dei contatti sociali che naturalmente la caratterizzano, con potenziali effetti negativi anche per l'ambiente esterno, nella misura in cui soggetti contagiatisi sul luogo di lavoro avrebbero potuto portare l'infezione fuori da quest'ultimo: l'idea di circolarità è, infatti, qui evidente.

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

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

¹ I. CAPUA, *Salute circolare. Una rivoluzione necessaria*, Milano, Egea, 2019.

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

E però tale nozione disvela tutte le sue potenzialità ermeneutiche a prescindere dalla contingenza pandemica, come si è già avuto modo di osservare in altra sede³.

In effetti, pare che la sua portata euristica si confermi anche di fronte alle tematiche qui considerate, innanzitutto perché l'idea ad essa sottesa sembra inverarsi nello stesso d.lgs. n. 81/2008, il quale, sulla scorta della Costituzione dell'OMS, individua la nozione di salute in uno «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità» (art. 2, comma 1, lett. o). Tale definizione, invero, abbracciando una visione unitaria del bene in questione, sembra evocare anche una condizione di equilibrio armonico del soggetto rispetto all'ambiente – inteso in senso lato, cioè non solo come ambiente di lavoro, ma altresì di vita – nel quale lo stesso si trova inserito. L'aggettivo «sociale», con la rete di rapporti che richiama⁴, pare, infatti, sollecitare l'interprete a concentrare l'analisi sui profili relazionali che collegano l'individuo/lavoratore a ciò che lo circonda, e quindi anche sui vari fattori di contesto (*in primis* quelli territoriali, ma pure socio-economici, culturali, ecc.) che possono incidere sulla salute del medesimo. Tanto che sarebbe forse più corretto parlare, anziché di «stato», come fa il legislatore, di “processo” di salute, così da spostare il baricentro della riflessione sugli elementi che possono condizionare l'esito finale – ossia il benessere complessivo del soggetto – osservato nella sua dimensione non già statica, ma dinamica.

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

Ciò vale tanto più oggi, alla luce dei nuovi scenari produttivi e del lavoro, se è vero che gli stessi concetti di organizzazione e di luogo di lavoro si sono progressivamente modificati sino a diventare sempre più fluidi e dai confini liquidi ed evanescenti⁵ (si pensi alla diffusione dello *smart working*, o al lavoro svolto interamente tramite piattaforma digitale, o anche a quello del *rider*, per il quale il luogo di lavoro coincide, e si confonde, con il contesto urbano).

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

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

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

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

ambiente di lavoro e ambiente generale sia, tanto sul piano del nome quanto su quello della cosa, un rapporto di continenza, e che entrambi contengano, *rectius* circondino, al di là delle diversità di contesto, l'uomo», il quale, sia come lavoratore, ossia come soggetto socialmente situato in un ambito professionale, che come cittadino, deve pertanto essere protetto «da azioni umane oggettivamente nocive per l'ambiente in cui egli opera o vive, e come tali generatrici di rischi per la sua salute, intendendo quest'ultima nel senso ampio scolpito dal preambolo costitutivo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità»⁶. Del resto, proprio l'implicito richiamo alla Costituzione dell'OMS ad opera del d.lgs. n. 81/2008, prima ricordato, porta a sua volta a compimento l'intuizione che già aveva ispirato la riforma sanitaria del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, ove si avvalorava un concetto globale di salute, da declinare «senza variazioni di sostanza in tutti i luoghi in cui si svolge e si completa la personalità di ogni cittadino»⁷. Non a caso, la stessa attribuzione alle Asl, da parte di quella riforma, della competenza in tema di vigilanza sulla sicurezza sul lavoro trovava – e trova – il proprio fondamento per l'appunto nell'unificazione della tutela del bene salute, complessivamente inteso, nel contesto naturale sia di vita che di lavoro dell'individuo⁸.

A ben vedere, anche la vicenda pandemica ha confermato, per certi aspetti, l'idea della prevenzione integrata qui proposta. Pur senza poter approfondire in questa sede, basti dire che il sistema speciale delineato dalla legislazione emergenziale soprattutto in materia di vaccinazione perseguiva la duplice finalità di proteggere tanto la salute e la sicurezza di chi lavora quanto la salute pubblica⁹. Senza arrivare a prefigurare una sorta di funzionalizzazione alla tutela di quest'ultima dell'obbligo datoriale di sicurezza – tema alquanto spinoso e delicato su cui non ci si può addentrare¹⁰ –, sembra, però, che ciò confermi proprio l'esigenza di quell'approccio olistico di cui si è detto, esigenza destinata a trascendere i confini, temporalmente limitati, della pandemia, tanto più perché in linea con il modello della *One Health* – una sola salute per uomini, animali e ambiente – promosso dalle autorità nazionali e internazionali¹¹.

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

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

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

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

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

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

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

applicazione del d.lgs. n. 81/2008, anche la tutela della salute e sicurezza sul lavoro possa realizzarsi compiutamente solo chiamando in causa il più generale modello di sviluppo socio-economico¹². Non a caso, proprio il lavoro dignitoso, ossia quello capace di garantire i diritti fondamentali della persona che lavora, ivi compreso il diritto a un ambiente di lavoro salubre e sicuro¹³, è individuato come Obiettivo n. 8 dell'Agenda Onu 2030, rappresentando indiscutibilmente un pilastro dello sviluppo sostenibile nelle tre dimensioni ambientale, economica e sociale, a riprova dell'inestricabile intreccio fra i profili qui considerati. Intreccio desumibile altresì dall'art. 41, comma 2, Cost., la cui nuova formulazione¹⁴, volta a impedire che l'attività economica privata si svolga in modo da recar danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, conferma il legame strettissimo tra le azioni messe in campo dall'impresa in materia di prevenzione dei rischi professionali e quelle in tema di tutela dell'ambiente esterno.

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

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

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

¹² *Amplius* C. LAZZARI, *Lavoro senza luogo fisso*, cit., p. 51 ss.

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

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

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

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

Sul piano squisitamente cogente, infatti, pare imporsi un'interpretazione davvero globale dell'obbligo di valutazione dei rischi, sempre meno legato al tradizionale concetto fisico e topografico di luogo di lavoro e sempre più dipendente da quello, non reificato, di organizzazione, che, del resto, come osservato, nei nuovi contesti produttivi si sta caratterizzando in termini viepiù dematerializzati. Non a caso, l'art. 2, comma 1, lett. *q*, del d.lgs. n. 81/2008 opportunamente definisce detto obbligo quale «valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività [...]», sembrando per l'appunto alludere all'organizzazione non in quanto entità fisica, ma come insieme delle regole del processo di lavoro, ossia quale «azione-che-organizza»¹⁷, di cui s'impone pertanto, in un'ottica di prevenzione primaria, una considerazione in chiave analitica, tale, cioè, da permettere l'individuazione delle scelte valutabili come condizioni di rischio, modificandole o sostituendole con soluzioni organizzative alternative. Sicché, non sorprende che l'obbligo di valutazione debba estendersi dai rischi generati dall'organizzazione medesima e destinati a riflettersi altresì sull'ambiente esterno e sulla popolazione, come nel caso, anch'esso di stringente attualità stante la rivoluzione tecnologica in corso, dell'utilizzo di droni per lo svolgimento di attività lavorative all'aperto¹⁸, a quelli addirittura esogeni rispetto al progetto produttivo datoriale in senso stretto, ma pur sempre connessi all'occasione di lavoro, come i rischi di aggressione¹⁹ o discendenti da condotte criminose/terroristiche di terzi o derivanti dalla presenza, nel luogo di destinazione

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

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

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

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

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

in cui il lavoratore è inviato in missione, di malattie infettive non diffuse nel Paese di provenienza²⁰.

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

3. Spunti per una prevenzione integrata

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

Partendo da questi ultimi, in un'ottica *de iure condendo*, urge creare le condizioni normative affinché l'organizzazione produttiva, pubblica e privata, sia maggiormente in grado d'implementare il concetto olistico di salute accolto nel d.lgs. n. 81/2008. I profili d'intervento sarebbero molteplici²³, ma ci si limita qui a ricordare la necessità, prepotentemente emersa con la pandemia, di promuovere

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

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

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

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

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

Dall'esperienza pandemica viene un'altra interessante suggestione. Rispetto ai cd. "comitati anticovid", merita ricordare come nei protocolli nazionali ne sia stata individuata anche una tipologia destinata a realizzare il coinvolgimento, insieme alle parti sociali, di tutte le istituzioni interessate alla gestione della pandemia, a partire dalle autorità sanitarie locali, comitati configurati quali sedi di coordinamento delle azioni a tutela della salute intesa proprio nella sua dimensione circolare. La costituzione facoltativa di questa tipologia, sebbene indubbiamente importante, non ha avuto, tuttavia, molto successo²⁴. Ma resta un segnale di rilievo, che andrebbe colto e valorizzato, perché, se opportunamente declinato adattandolo alle peculiarità del caso qui considerato, consentirebbe di dare concretezza all'idea di un raccordo fra la gestione della prevenzione dei rischi lavorativi e la protezione dell'ambiente esterno.

Del resto, che il ruolo delle parti sociali individui una risorsa da mobilitare anche nell'ottica considerata lo conferma il Ccnl Metalmeccanici del 5 febbraio 2021²⁵, il quale richiama il «rispetto dell'ambiente» e «lo sviluppo sostenibile delle attività produttive» quali «valori condivisi dalle parti a tutti i livelli» e «obiettivi comuni dell'azienda e dei lavoratori», prevedendo che «nell'ambito degli attuali incontri periodici tra Rspg e Rls sarà possibile discutere di emissioni, di trattamento rifiuti, di impatto energetico e di ambiente con il coinvolgimento dei rappresentanti aziendali che seguono i diversi temi». E lo stesso dicasi per la più risalente figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza e l'Ambiente (R.l.s.a.),

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

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

introdotta fin dall'accordo separato del 2009 e poi successivamente riproposta, di cui si sta registrando una certa diffusione anche in altri settori²⁶, istituita su richiesta della Rsu per collaborare, «nell'ambito delle proprie funzioni, al raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e dell'ambiente», subentrando nella titolarità dei diritti, del ruolo e delle attribuzioni previsti dalla legge e dalle norme contrattuali per il Rls. Vero è che le aperture sono comunque caute, come si evince dalle formule utilizzate: la mera possibilità di discutere di tematiche ambientali esclude, infatti, ogni vincolo cogente in capo alla parte datoriale. Emerge, però, il dato interessante relativo a una valutazione dei rischi che, tramite il coinvolgimento del R.l.s.a. in sede consultiva, potrebbe schiudersi con maggiore decisione alla considerazione di problematiche impattanti contestualmente sul diritto alla salute e sicurezza di chi opera nella comunità aziendale e di chi abita lo spazio che la circonda. Fermo restando che la direzione indicata resterebbe comunque affidata più alla sensibilità culturale di tutte le parti in causa che alla cogenza del dato legislativo e contrattuale, posto che – lo si diceva poc'anzi – i precetti normativi attualmente vigenti non sembrano poter imporre d'inglobare nell'obbligo datoriale di valutazione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori anche un'analisi specificamente diretta a stimare l'impatto ambientale delle scelte imprenditoriali.

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

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

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

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

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

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

D'altro canto, già da tempo avvertita dalla miglior dottrina²⁷, l'esigenza della integrazione tra tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa si è poi imposta all'attenzione generale soprattutto grazie alle note vicende dell'impianto siderurgico di Taranto (*ex-Ilva*), di cui ha avuto occasione di occuparsi anche la Corte costituzionale quando, da un lato, ha evidenziato come il rapporto tra salute pubblica e attività di impresa non possa non considerare anche il lavoro²⁸ e, da un altro lato, ha poi precisato come l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva non possa sacrificare del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso anche il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)²⁹.

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

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

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

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

²⁹ Corte cost. n. 58/2018.

proattivi finalizzati a tutelare effettivamente tali beni. Obblighi ispirati ai principi/metodi necessari non solo per evitare il danno a quei beni *a valle*, bensì anche e soprattutto per scongiurarlo *a monte*, come il principio di precauzione³⁰ e quello di prevenzione³¹: principi fra loro differenti per la diversa rilevanza delle conoscenze scientifiche rispetto ad ognuno di essi e che sono rispettivamente immanenti al sistema di tutela ambientale ed al sistema di tutela dell'ambiente interno di lavoro. Principi/metodi che dovrebbero essere compenetrati nella strategia imprenditoriale fin dalla concezione dell'organizzazione mediante la quale essa si esplica.

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

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

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

Tali sistemi di gestione risultano da norme tecniche internazionali³² – per la tutela ambientale la norma UNI EN ISO 14001:2015, per la sicurezza sul lavoro la norma UNI ISO 45001:2018 – e sono contraddistinti dalla volontarietà e dalla finalità del miglioramento in modo sistematico della gestione dell'oggetto cui si riferiscono, facendo leva sulle quattro fasi del ciclo di Deming³³. I sistemi di gestione costituiscono pertanto un “metodo” per applicare correttamente i precetti legislativi, che, facendo leva su procedure e processi trasparenti e tracciabili, permette il costante monitoraggio dell'implementazione del sistema e di intervenire ogniqualvolta emergano segnali di criticità, come insegna anche l'esperienza dei “quasi incidenti” in relazione alla valutazione dell'efficienza del sistema di prevenzione.

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

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

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

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

Sia la UNI EN ISO 14001:2015 sia la UNI ISO 45001:2018 mirano a far sì che l'organizzazione aziendale in tutti i suoi livelli e in tutte le sue funzioni si faccia carico dei problemi trattati. L'attuazione di un sistema di gestione costituisce pertanto una decisione strategica e operativa dell'organizzazione il cui successo dipende da vari fattori tra cui spiccano la *leadership* e lo sviluppo da parte dell'Alta direzione di una cultura nell'organizzazione che supporti il conseguimento dei risultati attesi dal sistema³⁴. Spetta all'Alta direzione assicurare soprattutto che siano stabiliti la "politica"³⁵ e gli obiettivi del sistema e la loro compatibilità con gli indirizzi strategici e il contesto dell'organizzazione, nonché garantire l'integrazione dei requisiti del sistema di gestione nei processi di *business* dell'organizzazione, a conferma della centralità delle questioni ambientali interne ed esterne nell'ambito dell'attività produttiva.

Come peraltro emerge in entrambe le citate norme internazionali, il successo dei sistemi di gestione non dipende solo dalla loro adozione, ma soprattutto dalla loro puntuale ed efficace attuazione, come affiora chiaramente anche dalle disposizioni giuridiche che collegano tali sistemi con i modelli di organizzazione e di gestione (Mog) suscettibili di essere considerati ai fini dell'esonero dalla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001³⁶. Sebbene i sistemi di gestione siano applicabili a qualsiasi organizzazione, a prescindere dalle dimensioni, dal tipo e dalla natura, tuttavia potranno risultare davvero efficaci solo se verranno specificamente introiettati in ogni organizzazione alla luce delle sue precipue caratteristiche.

6. Dai sistemi di gestione ai Mog

Al di là della specifica ipotesi in cui il legislatore ha considerato obbligatori i sistemi di gestione³⁷, il fatto che normalmente si tratti di strumenti volontari non li rende del tutto irrilevanti per l'ordinamento giuridico, in particolare sotto l'angolo visuale della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001.

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

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

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

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

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

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

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

Pur facendo leva su sistemi di gestione, i Mog non coincidono *in toto* con gli stessi, come emerge, per quanto concerne la sicurezza sul lavoro, dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 correlato all'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001. Se quest'ultima disposizione fa scaturire la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche in caso di gravi infortuni sul lavoro causati da violazioni della disciplina antinfortunistica che abbiano dato luogo ai reati colposi di evento di cui agli artt. 589 e 590 c.p. (omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime), dal canto suo l'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 – in combinazione con l'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 – prevede l'esonero da tale responsabilità ove la società dimostri di aver adottato ed efficacemente attuato un Mog che, oltre ad assicurare un sistema di gestione aziendale per l'adempimento di tutti i principali obblighi giuridici posti dallo stesso d.lgs. n. 81/2008, preveda anche un idoneo sistema disciplinare per sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello e un idoneo sistema di controllo sulla loro attuazione e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate³⁸.

Il sistema di gestione costituisce pertanto una parte essenziale del Mog ancorché non del tutto sufficiente per rilevare ai fini del d.lgs. n. 231/2001³⁹.

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

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

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

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

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

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

Infatti, fra i tanti “reati presupposto” evocati dal d.lgs. n. 231/2001, oltre a quelli relativi alla sicurezza sul lavoro⁴⁰ compaiono anche i reati ambientali previsti dal codice penale⁴¹. Pertanto, anche nel caso di commissione di questi ultimi reati, la società potrà essere esonerata dalla responsabilità di cui al d.lgs. n. 231/2001 solo ove dimostri di aver adottato ed efficacemente attuato un Mog atto a prevenirli, il quale, oltre ad essere basato su di un sistema di gestione ambientale, faccia ovviamente leva sull’organismo di vigilanza e sull’apparato sanzionatorio, essendo peraltro giuridicamente irrilevante a tal fine che, a differenza dei sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro, il principale sistema di gestione ambientale – l’UNI EN ISO 14001:2015 – non sia esplicitamente “assistito” da una presunzione di conformità, come peraltro meriterebbe⁴².

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

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

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

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

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

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

Abstract

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

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

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

Parole chiave

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

Keywords

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