

L'esposizione a sostanze tossiche, emblema della transizione ecologica: dai limiti costituzionali a quelli tecnico-operativi**

di Stefania Buoso*

SOMMARIO: 1. Il contrasto tra circolarità e limiti. – 1.1 Transizione ecologica e tecniche di regolazione. – 2. Salute e ambiente come “limiti” all’iniziativa economica *ex art. 41 Cost.*: il rafforzamento dell’orientamento valoriale. – 2.1 Una prima attuazione nella giurisprudenza costituzionale? La sentenza n. 105/2024 sul caso Priolo. – 3. Profili evolutivi e di consolidamento della circolarità: nella sicurezza sul lavoro, la direttiva (Ue) 2023/2668 in tema di amianto. – 3.1 ... (segue) nella sicurezza ambientale, la sentenza della Corte di giustizia nella C-626/22 sul caso Ilva. – 4. Un processo di cambiamento ormai avviato.

1. Il contrasto tra circolarità e limiti

Nell'accostarsi all'analisi delle problematiche giuridiche attinenti all'esposizione lavorativa a sostanze tossiche dal punto di vista del giuslavorista occorre evidenziare immediatamente la tendenza oppositiva difficilmente componibile, tra realtà fenomenologica e regolativa: la prima fa notare numerose situazioni di “sconfinamento” dei rischi ubiquitari dell'attività produttiva dall'interno all'esterno del luogo di lavoro verso la popolazione circostante e l'ambiente, la seconda mostra di essere scarsamente permeabile al riconoscimento e all'acquisizione di quella circolarità, nonostante l'orientamento teleologico dei valori ne suggerisca l'avvicinamento, idoneo a favorire un possibile reciproco beneficio tra tutela della salute e dell'ambiente.

Benché, dunque, sia da più parti auspicata una «circolazione regolativa» tra diritto del lavoro e dell'ambiente¹ (secondo gli indirizzi della c.d. *just transition*²), si registrano radicate resistenze.

* Stefania Buoso è ricercatrice di Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara. stefania.buoso@unife.it

** Il saggio costituisce una rielaborazione del contributo destinato al volume di prossima pubblicazione – prodotto della ricerca realizzata nell'ambito del bando 5x1000 dell'Università di Ferrara – “Esposizione lavorativa a sostanze tossiche. Percorsi multidisciplinari tra prevenzione e responsabilità”, a cura di S. BUOSO, D. CASTRONUOVO, N. MURGIA, Napoli, Jovene.

Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

¹ V. SPEZIALE, *Impresa e transizione ecologica: alcuni profili lavoristici*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 2023, n. 179, p. 283; M. BARBERA, *Giusta transizione ecologica e disuguaglianze: il ruolo del diritto*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 2022, p. 339 ss.

² G. CENTAMORE, *Una just transition per il diritto del lavoro*, in “Lavoro e diritto”, 2022, p. 129 ss.; A. LASSANDARI, *Il lavoro nella crisi ambientale*, in “Lavoro e diritto”, 2022, p. 7; A. PERULLI, T.

Non è il caso di tornare sui terreni già battuti in cui ci si è interrogati sulle risposte da dare di fronte alla sempre maggiore labilità della linea di demarcazione tra ambiente di lavoro e ambiente esterno³ ma pare indispensabile saggiare il sistema regolativo tra disciplina di principio, regolativa e *case law* nelle più recenti evoluzioni.

La questione è quella della «necessaria trasformazione dell'attuale sistema economico e sociale» mediante «vincoli più seri al suo operare e, dunque, alla distruzione di risorse naturali che esso comporta»⁴; evidenze come il cambiamento climatico e, in particolare, l'aumento di temperatura globale rispetto ai livelli pre-industriali lasciano intendere che la qualità dell'ambiente e quella della salute umana rappresentano un binomio la cui scomposizione – oggi praticata – è idonea a compromettere le sorti dell'intero ecosistema.

È vero che «i tempi di riproduzione degli ecosistemi non riescono più a tenere il passo con la velocità di sfruttamento delle risorse naturali da parte dell'uomo»⁵, una constatazione che interpella anche i giuslavoristi, data l'implicazione importante delle attività produttive nel processo in corso.

Se, da un lato, è certo che il diritto ha la funzione di «segnare i limiti e stabilire i legami e gli impegni che i poteri pubblici e privati devono mantenere nella loro azione economica, sociale e politica»⁶; dall'altro, l'apparato giuridico strumentale deputato a regolare la complessità e i potenziali conflitti dovrebbe prevedere, sì, un'articolazione differenziata tra tutela sociale e ambientale – a seconda dello specifico campo interessato – ma, al contempo, anche punti di contatto per consentire processi osmotici di *cross-fertilization*.

1.1. *Transizione ecologica e tecniche di regolazione*

Tra le diverse tecniche di regolazione della transizione ecologica riconducibili al diritto del lavoro – di *hard law* o di *soft law* – si annoverano quelle della *due diligence*⁷,

TREU (eds), *Labour Law and Climate Change: Towards a Just Transition*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2023.

³ Sia consentito un rinvio a S. BUOSO, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 101 ss. e a S. BUOSO, *Sicurezza sul lavoro, ambiente e prevenzione: disciplina positiva e dilemmi regolativi*, in “Lavoro e diritto”, 2022, p. 271 ss.; si veda anche C. LAZZARI, P. PASCUCI, *La gestione della circolarità dei rischi tra ambiente interno ed esterno all'azienda. Profili giuridici*, in “Diritto della sicurezza sul lavoro”, 2, 2023, I, p. 35 ss. Sul versante penale si veda, in particolare, S. TORDINI CAGLI, *Il disastro ferroviario di Viareggio: il punto su rischio lavorativo ed oggetto di tutela della normativa prevenzionistica*, in “L'Indice Penale”, 2022, p. 15 definisce come «un dato ormai acquisito che sia sempre più difficile se non impossibile separare il “dentro” dal “fuori” dei luoghi di lavoro».

⁴ E. BRUTI LIBERATI, *Lotta al cambiamento climatico e sostenibilità ecologica e sociale*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 2022, p. 549.

⁵ M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in “Quaderni costituzionali”, 2021, p. 281; si veda specialmente T. TREU, *Impresa sostenibile: implicazioni per il diritto del lavoro*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” .IT”, n. 483/2024.

⁶ A. BAYLOS GRAU, *Trabajo y ambiente: la necesidad del limite*, in “Lavoro e diritto”, 2022, p. 251; A. SUPLOT, *La sovranità del limite*, Milano, Mimesis, 2020.

⁷ Il riferimento principale è alla direttiva (Ue) 2024/1760 del 13 giugno 2024 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (Ue) 2019/1937

del diritto promozionale⁸, della contrattazione collettiva⁹ nonché, appunto, della sicurezza sul lavoro; queste ultime sono, qui, oggetto di attenzione perché direttamente inerenti alla gestione dei molteplici e circolari rischi legati al lavoro, per le loro proiezioni all'interno e all'esterno. Come noto, l'intreccio tra ambiente interno ed esterno all'impresa si può cogliere non solo dal d.lgs. n. 81/2008 sulla sicurezza sul lavoro ma anche dal d.lgs. n. 152/2006 in materia ambientale e n. 105/2015 sugli incidenti rilevanti.

Anche e proprio per la similarità dei metodi e degli strumenti di prevenzione della sicurezza sul lavoro e della sicurezza ambientale potrebbe sembrare «artificiale» contrapporre la sicurezza del «dentro» con quella del «fuori»¹⁰; tuttavia, in assenza di modifiche legali capaci di alterare tale rapporto, le stesse restano linee regolative che si sviluppano parallelamente.

Le modalità per favorire un auspicato e sempre maggiore contatto potrebbero essere diverse e la letteratura spagnola – riflettendo sugli stessi problemi – da tempo s'interroga: dalla definizione di un quadro generale volto a raccogliere fondamenti, principi e istituzioni comuni nonché meccanismi di coordinamento tra i diversi ambiti regolativi alla “conversione” della sicurezza sul lavoro quale specialità della legislazione ambientale¹¹.

Nel nostro ordinamento, attualizzare il testo della legislazione prevenzionistica in chiave di sostenibilità, con riferimenti espliciti alla transizione ecologica potrebbe essere la soluzione da preferire, qualora non si ritenesse sufficiente percorrere la strada già in parte praticata della prevenzione integrata mediante i modelli di organizzazione e gestione¹².

Non stupisce che voci autorevoli auspichino «una revisione delle regole storiche del d.lgs. n. 81/2008, insieme con la modifica delle norme di tutela

e il regolamento (Ue) 2023/2859; v., *inter alia*, F. GUARRIELLO, *Take Due Diligence seriously: commento alla direttiva 2024/1760*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 2024, p. 191 ss.

⁸ F. MARTELLONI, *I benefici condizionati come tecniche promozionali nel Green Deal*, in “Lavoro e diritto”, 2022, p. 293.

⁹ In particolare, con riguardo alla figura dell'RLSSA si veda lo studio di A. ROTA, *Il contributo dell'RLSSA alla prevenzione integrata dei rischi da sostanze chimiche*, in S. BUOSO, D. CASTRONUOVO, N. MURGIA (a cura di), *Esposizione lavorativa a sostanze tossiche. Percorsi multidisciplinari tra prevenzione e responsabilità*, Napoli, Jovene, in corso di pubblicazione.

¹⁰ S. TORDINI CAGLI, *Il disastro ferroviario di Viareggio*, cit.

¹¹ La letteratura spagnola è avanzata in questa riflessione, si veda M.T. IGARTUA MIRÓ, *Prevención de riesgos laborales y cambio climático*, in “Revista de trabajo y seguridad social”, 2022, p. 70; J.L. MONEREO PEREZ, *Medioambiente de trabajo y protección de la salud: hacia una organización integral de las políticas públicas de prevención de riesgos laborales y calidad ambiental*, in “Relaciones laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica”, 2009, p. 31 ss.; J. CRUZ VILLALÓN, *Ambiente de trabajo y nuevas técnicas normativas*, in “Relaciones Laborales”, 2006, p. 341, il quale afferma che «no es descabellado pensar que en el futuro y con el paso del tiempo la normativa relativa a la prevención de los riesgos laborales se vaya a convertir en una especialidad o rama de la legislación cada vez más robusta sobre protección del medio ambiente».

¹² P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in “Lavoro e diritto”, 2022, p. 335; F. GRASSO, *La tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa. Il fondamento giuridico e gli strumenti per una prevenzione integrata*, in “Diritto della sicurezza sul lavoro”, 1, 2024, I, p. 143; si veda anche A. SAVARINO, *Posizione di garanzia datoriale e gestione del rischio lavorativo tra ambiente interno ed esterno all'impresa: profili penali*, in “Diritto della sicurezza sul lavoro”, 2, 2024, I, p. 220 ss.

dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006) e di prevenzione dei disastri ambientali (d.lgs. n. 105/2015)», proprio «nella prospettiva della circolarità dei rischi»¹³.

Nel contesto dell'auspicata – seppur lenta sul piano attuativo – transizione ecologica “della” sicurezza sul lavoro, la revisione dei valori limite dell'esposizione a determinate sostanze tossiche costituisce un avanzamento interessante. Già nel quadro programmatico della Strategia europea sulla salute e sicurezza 2021/2027 era annunciata la revisione di alcune direttive specifiche. L'individuazione di parametri di esposizione, in considerazione del progresso tecnologico, può infatti servire a fornire indicazioni precise circa l'impegno alla riduzione degli effetti pregiudizievoli sulla salute e sull'ambiente.

Le più recenti direttive dell'Unione Europea in materia di sostanze pericolose illustrano normativamente i differenti livelli sui quali si imbastisce la trama della nocività e, quindi, del suo contrasto¹⁴.

Vale la pena, in via introduttiva, precisare che si può classificare una sostanza con «soglia» qualora sia scientificamente possibile individuare un livello al di sotto del quale l'esposizione non produrrebbe effetti nocivi sulla salute; l'amianto, per esempio, è sostanza priva di soglia così come il piombo è sostanza tossica per la riproduzione, priva di soglia. Invece, il c.d. «valore limite» rappresenta il rapporto esposizione/rischio stabilito tenendo conto di un livello accettabile di eccesso di rischio (così il considerando 7 della direttiva (Ue) 2023/2668 sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro). La recente direttiva della Commissione 2019/1831 sull'esposizione professionale ad agenti chimici riprende la definizione della più datata direttiva 98/24/Ce secondo la quale per «valore limite di esposizione professionale» si intende il limite della concentrazione media ponderata nel tempo di un agente chimico nell'aria all'interno della zona di respirazione di un lavoratore con riguardo a un periodo di riferimento specificato.

La disciplina ambientale è, d'altro canto, disseminata di valori limite di emissione – sempre di matrice europea – incastonati in trame procedurali il cui corretto esperimento è stato di recente affrontato dalla Corte di giustizia, interpretando la direttiva 2010/75/Ce sulle emissioni industriali; la pronuncia si colloca nel filone della copiosa giurisprudenza sul caso Ilva e, in essa, vi si apprezza – come si avrà modo di notare – il duplice rilievo della tutela della qualità dell'ambiente e della salute.

¹³ T. TREU, *Le trasformazioni del lavoro: discontinuità e interdipendenze. Scritti di un quarto di secolo*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 217; nello stesso senso e nella direzione di «mettere a sistema, mediante una rilettura unitaria» la citata disciplina: B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto. Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo “oltre” il manifesto*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, 2023, p. 48 ss. Per il versante penale D. CASTRONUOVO, *La tutela dell'incolumità pubblica. Profili storici, sistematici e critici*, in D. CASTRONUOVO (a cura di), *I reati contro l'incolumità pubblica*, Torino, Giappichelli, 2024, p. L ss. Vengono, in specie, evidenziate le «esigenze di “attualizzazione” poste (...) dalle necessità della vita moderna». Puntualizzando, in particolare, che «una esigenza di chiarezza emerge (...) con riguardo alla traduzione in termini di responsabilità penale dei profili di multidirezionalità lesiva innescati dai rischi connessi allo svolgimento di attività produttive».

¹⁴ Come noto, gli Stati membri sono tenuti, poi, a stabilire un valore limite nazionale di esposizione professionale sulla base del valore indicativo definito a livello dell'Ue.

2. Salute e ambiente come “limiti” all’iniziativa economica ex art. 41 Cost.: il rafforzamento dell’orientamento valoriale

Il fatto che la legge costituzionale n. 1/2022 abbia modificato il testo dell’art. 41 Cost. aggiungendo esplicitamente “salute” e “ambiente” tra i limiti dell’iniziativa economica privata – oltre a sicurezza, libertà e dignità umana – non è da sottovalutare: dalla considerazione dei beni giuridici della salute e dell’ambiente pare, ora, difficile prescindere in sede di istituzione e organizzazione dell’attività produttiva¹⁵, a maggior ragione se quest’ultima è inerente in vario modo al campo delle sostanze pericolose, ubiquitarie o inquinanti. Altrettanto importante è la valorizzazione sia dei fini sociali che, ora, ambientali dell’attività economica pubblica e privata al terzo comma dell’art. 41 Cost. nonché la modifica dell’art. 9 Cost., con l’autonoma rilevanza conferita al bene ambiente «nell’interesse delle future generazioni».

L’effetto limitativo sulla libertà d’impresa, da parte dei beni giuridici citati, pare avere un peso, al di là del fatto che ci si intenda pronunciare sull’accoglienza o meno dell’idea che l’ambiente costituisca un «meta-valore», «valore fondamentale» «ma anche (...) *archè*, principio primo, alla cui stregua ri-orientare anche gli altri valori fondamentali»¹⁶. Non s’intende qui dedicare attenzione in modo prevalente all’ambiente per una riflessione fine a se stessa ma considerarlo alla luce dell’odierno «sciogliersi», nel testo dell’art. 41, comma 2 Cost., del «legame genetico originario con la salute»: la giurisprudenza costituzionale aveva, infatti, ricavato dalla nozione di utilità sociale “salute” e “ambiente” come limiti all’iniziativa economica privata¹⁷. Si trattava, però, di un’inferenza indiretta che è stata superata dal riconoscimento specifico di ciascuno di tali beni; di talché, estendendo il novero delle possibilità interpretative che potranno prevedere non solo la loro considerazione cumulativa ma anche disgiuntiva, nel senso della loro preservazione ed evitando la loro degradazione.

Rileva, invero, evidenziare che la Costituzione non è più testualmente “neutrale” quanto al danneggiamento della salute e dell’ambiente da parte dell’attività produttiva ma afferma, ora in modo esplicito, che l’arrecare danno a quei beni entra, conseguentemente, in conflitto con la Costituzione. Non si può negare che saremmo, invero, al cospetto di uno di quei casi «non frequenti» in cui la Costituzione stabilisce una «gradazione», pur in un contesto di diritti «miti

¹⁵ P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi*, cit., pp. 336-337.

¹⁶ A. MORRONE, *La Costituzione del lavoro e dell’ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 2022, n. 172, p. 530. L’Autore puntualizza che l’edificazione di una «società nuova» non vedrebbe al “centro” semplicemente il pieno sviluppo della persona umana ma non sarebbe possibile «senza la realizzazione di un ambiente protetto e sano per tutte le forme di vita», cfr. p. 531. Si esprime diversamente L. CASSETTI, *Salute e ambiente come “limiti” prioritari alla libertà d’iniziativa economica?*, in “Federalismi.it”, 2021, p. 5: l’Autrice afferma che esisterebbero “già” soluzioni legislative volte a “funzionalizzare” l’iniziativa economica a fini ambientali.

¹⁷ Si esprime in questi termini O. COZZI, *La prima applicazione degli artt. 9 e 41 Cost.*, in “Diariodidirittopubblico.it”, 10 luglio 2024.

o moderati»¹⁸.

L'esercitarsi in scarsamente appaganti disquisizioni che della riforma notano la portata soltanto ricognitiva degli approdi giurisprudenziali precedenti o soltanto dimostrativa di un'adesione a un manifesto ecologico europeo¹⁹ perde d'impatto argomentativo.

Dal nuovo art. 41, comma 2 Cost. si ricava che a collocarsi su un piano gerarchico sottordinato – rispetto a salute e ambiente – non è l'iniziativa economica *tout court* ma una specifica modalità della stessa²⁰, ossia quella che è idonea ad arrecarvi danno. Tale esito pare direttamente riscontrabile là dove l'impresa contravvenga alle prescrizioni prevenzionistiche; al contrario, il conformarsi alle stesse, di per sé, sarebbe impeditivo del verificarsi dell'effetto dannoso.

Nella sentenza della Cassazione, Sezione IV penale, sul disastro ferroviario di Viareggio – nota per aver affrontato alcuni profili della relazionalità soggettiva e oggettiva tra interno ed esterno – era stato puntualizzato che «il non dovere recare danno ad un determinato bene» sia «cosa ben diversa dal dovere di tutelarlo»²¹ alludendo, probabilmente, al fatto che il dovere di tutelare dovrebbe, in sé, essere fondato da una posizione di garanzia; precisazione condivisibile fino a che la si legga come ammonimento di verifica caso per caso sulla sussistenza o meno della posizione di garanzia, visti i drastici risvolti sanzionatori di matrice penale.

D'altra parte, tale interpretazione restrittiva non è sufficiente a intiepidire il valore dell'orientamento teleologico della tutela che si alimenta, ora, direttamente dal testo costituzionale imponendo «un cambio di direzione nei criteri tradizionali di bilanciamento», diffidando dal procedere «in base a criteri prestabiliti e statici»²²; «il non dover recare danno» non costituisce, allora, mero esercizio dialettico ma trova nella Costituzione una chiara delimitazione che attribuisce peso discrezionale a

¹⁸ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Giappichelli, 1992, p. 17.

¹⁹ Così M. DEL FRATE, *La tutela dell'ambiente nel riformato art. 41, secondo comma, Cost.: qualcosa di nuovo nell'aria*, in “Diritto delle relazioni industriali”, 2022, p. 914 ss.; esprime perplessità e ritiene la riforma della l. cost. n. 1/2022 come scarsamente «incisiva» R. PINARDI, *La revisione degli artt. 9 e 41 Cost.: quali effetti sulla sicurezza dell'ambiente di lavoro e nell'ambiente esterno?*, in “Diritto della sicurezza sul lavoro”, 2023, p. 63.

²⁰ Si sofferma sulla questione del “modo” della produzione P. PASCUCCI, *Le nuove coordinate del sistema prevenzionistico*, in “Diritto della sicurezza sul lavoro”, 2, 2023, I, p. 49 il quale afferma, in particolare: «è (...) il principio prevenzionistico della direttiva quadro del 1989 che, in relazione all'organizzazione del lavoro, enfatizza nel principio costituzionale del non dover recare danno quella valenza cautelare che esso solo in apparenza non possiede e che, invece, a ben guardare, vi emerge anche testualmente in quanto il non recare danno non è che la conseguenza del “modo” in cui si svolge l'attività organizzata».

²¹ Cass. pen., sez. IV, 06 settembre 2021, n. 32899, riprende tale ricostruzione ancora di recente S. DOVERE, *Reati in materia di disastri o infortuni e di sicurezza sul lavoro*, in D. CASTRONUOVO (a cura di), *Reati contro l'incolumità pubblica*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 282. *Contra* P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi*, cit., p. 336 che si chiede se «sia sufficiente un *non facere*» quando la piena integrità di beni fondamentali «sia difficilmente ripristinabile in caso di lesioni»; nello stesso senso anche V. SPEZIALE 2023, 297 il quale afferma che il d.lgs. n. 81/2008 esclude «la possibilità di attribuire al datore di lavoro una responsabilità ambientale del tutto svincolata dai rischi professionali e dalla attività lavorativa» aggiungendo che «la riforma costituzionale del 2022 rafforza in modo significativo» un'interpretazione delle disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 (in specie art. 2, lett. n e art. 18, lett. g) «coerente con il nuovo testo della legge fondamentale».

²² T. TREU, *Le trasformazioni*, cit., p. 226.

salute e ambiente.

Ciò non significa dare sostegno a concezioni basate sull'estremizzazione del principio di precauzione che, ove inteso nella forma più ortodossa, significherebbe paralisi o blocco della produzione. Il nuovo testo, oltre a rafforzare l'anima prevenzionistica, ha la funzione di indirizzare teleologicamente la legislazione che regola l'attività economico produttiva; pare, così, condivisibile l'idea di chi invita a riconoscere nel testo costituzionale riformato un «valore performativo»: «la novella non avrebbe molto senso se si limitasse a ciò che il diritto vivente aveva già espresso»²³.

Non si può dimenticare, peraltro, che il Regolamento europeo Tassonomia (2020/852)²⁴ ha, analogamente, stabilito il principio del «non fare danno significativo» (DNSH) nel senso di evitare il peggioramento delle condizioni ambientali, allo scopo di garantire una *compliance* minima, coerente con la strategia ambientale europea²⁵. Come è stato scritto, la «Tassonomia, pur ponendosi come leva di attuazione della sostenibilità dal punto di vista ambientale, contiene una serie di disposizioni che possono fungere anche da presidio per i diritti dei lavoratori»²⁶, così rendendo evidente una contiguità tra dato sociale e ambientale.

In un'epoca fatta sovente di vuoti manifesti ecologisti o del c.d. *greenwashing* (per mutuare il neologismo inglese), la legge cost. n. 1/2022, adottata tra l'altro a larga maggioranza²⁷, si propone come capace di indirizzare il bilanciamento, «indicando la soluzione da seguire in concreto»²⁸ e, di fatto, rafforzando l'impegno dello Stato alla protezione della salute e dell'ambiente.

2.1. Una prima attuazione nella giurisprudenza costituzionale? La sentenza n. 105/2024 sul caso Priolo

Come noto, i casi più delicati affrontati dalla giurisprudenza a vari livelli con riguardo al danneggiamento di salute e ambiente hanno riguardato stabilimenti industriali in cui rilevava, tra l'altro, l'esposizione a sostanze tossiche e/o inquinanti: tra i più emblematici, è da ricordare il caso Ilva di Taranto e, più di recente, il caso Priolo, polo petrolchimico siracusano di raffinazione del petrolio,

²³ Così A. MORRONE, *La Costituzione*, cit., p. 533.

²⁴ Modifica il Regolamento (Ue) 2019/2088 definendo i criteri da rispettare affinché un'attività economica possa essere considerata sostenibile; se ne occupa F. MALZANI, *Tassonomia UE e vincoli per l'impresa sostenibile nella prospettiva prevenzionistica*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», n. 177-178, 2023, p. 75 ss.

²⁵ Si tratta di condizione posta dal legislatore europeo per la erogazione dei fondi del piano *Next Generation EU*.

²⁶ V. BRINO, *Brevi note sulla responsabilizzazione nel governo dell'impresa*, in G. DE SIMONE, M. NOVELLA (a cura di), *La regolazione del lavoro oltre il diritto del lavoro*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, p. 253.

²⁷ V. ONIDA, *Ambiente in Costituzione*, in «Corti supreme e salute», 2022 ha valorizzato l'impatto evolutivo della modifica e afferma che «siamo in presenza di un aggiornamento testuale della Carta che tiene conto non solo di ciò che già da essa la cultura giuridica e la giurisprudenza avevano tratto, ma anche della accresciuta sensibilità sociale verso i temi ambientali».

²⁸ A. MORRONE, *La Costituzione*, cit., p. 526.

trasformazione dei suoi derivati e produzione di energia sul quale la Corte costituzionale si è pronunciata nel luglio scorso con la sentenza n. 105/2024, la prima intervenuta dopo la modifica costituzionale dell'art. 41 Cost.

L'approdo davanti al giudice delle leggi ha fatto misurare i fenomeni complessi in essi verificatisi con valori, principi e limiti posti dal sistema.

La sentenza costituzionale n. 105/2024, successiva alla modifica della l. cost. n. 1/2022, potrebbe assumere significati interessanti soprattutto alla luce del fatto che la stessa, in alcuni tratti, costruisce parallelismi interpretativi con le sentenze n. 85/2013 e n. 58/2018 sul caso Ilva, ben note per le non uniformi posizioni espresse tra l'una e l'altra ma anche per le prospettazioni «di rilievo generale» sul giudizio di bilanciamento (la prima) così come sul rapporto tra attività economica e messa in pericolo della sicurezza dei lavoratori (la seconda)²⁹. La comunanza tra i precedenti casi e l'attuale riguarda specialmente la necessità di rinvenire «un punto di equilibrio tra interessi contrapposti» finalizzato al contemperamento, «senza sacrificio totale di nessuno»³⁰.

Sul piano dell'armamentario a ciò deputato, l'Autorizzazione integrata ambientale (d'ora in poi Aia) è considerata dalle due precedenti sentenze «quale dispositivo in grado di assicurare il contemperamento di tutti gli interessi e di garantire, così, il diritto alla salute e alla sicurezza dei lavoratori e dei cittadini»³¹. Di nuovo, nel caso Priolo, è riscontrabile una sorta di protagonismo – sebbene “indiretto” – dell'Aia per il pregio procedimentale che la Corte costituzionale le riconosce non solo per l'approccio partecipato e integrato alla prevenzione e alla riduzione delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno ma anche perché in essa si riscontra la prescrizione di tutte le misure necessarie per assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso, anche mediante la fissazione di valori limite di emissione per le sostanze inquinanti, sulla base delle migliori tecniche disponibili³². La nuova controversia sorge perché la disposizione censurata non condiziona la prosecuzione dell'attività o impianto sequestrato alle prescrizioni dell'Aia riesaminata bensì a generiche misure, trattandosi di un'autorizzazione proveniente direttamente dal Governo e volta a privare indefinitamente il giudice del sequestro di ogni valutazione sull'adeguatezza delle medesime misure rispetto alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica, e mediatamente rispetto alla tutela della stessa vita umana³³.

²⁹ In generale, M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale*, in “www.cortecostituzionale.it”, 2013, pp. 8-9; S. BUOSO, *Principio di prevenzione*, cit., p. 106 ss.; P. PASCUCCI, *Conflitto, libertà sindacale e diritto al lavoro nella complessità sociale*, in AA.VV., *Per i sessanta anni della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, p. 282 ss.

³⁰ Lo chiarisce bene C. RUGA RIVA, *Il conflitto tra ambiente e attività produttiva strategica: ogni cosa al suo posto? La Corte costituzionale sul c.d. Decreto Priolo*, in “Sistema penale”, 15 ottobre 2024, p. 7.

³¹ S. LAFORGIA, *Se Taranto è l'Italia: il caso Ilva*, in “Lavoro e diritto”, 2022, p. 44.

³² Sono, a tal proposito, significativi i riferimenti alla direttiva 2010/75/Ue relativa alle emissioni industriali. Si veda il p. 5.3.2 della sentenza sul caso Priolo.

³³ Nel caso di specie era stato il d. interm. 12 settembre 2023 (sulla base di quanto stabilito dal d.P.C.M. 3 febbraio 2023) ad adottare le concrete misure con le quali è stato approntato il «bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione, e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente». È lo

Senza potere qui attardarsi sulle questioni già emerse nel caso Ilva, che la sentenza più recente ancora indirettamente affronta, è ben vero che l'effetto cortocircuito o il possibile innesco del conflitto istituzionale tra Governo e magistratura costituisce un problema reale e ricorrente in tale ambito³⁴; la difficile quadratura del cerchio tra autorizzazione dell'attività in una situazione di potenziale pericolo, sequestro e dissequestro passa per una complessa opera di bilanciamento che dovrebbe trovare una giustificazione ordinamentale conforme all'assetto dei valori costituzionali in gioco.

Sul punto la sentenza costituzionale n. 58/2018 era stata eloquente: il privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività finisce per trascurare le esigenze dei diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e alla vita (artt. 32 e 2 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (artt. 4 e 35 Cost.); successivamente richiamando l'art. 41, comma 2 Cost. e dedicandovi una parte argomentativa importante circa la sua funzione di limitare «esspressamente la tutela dell'iniziativa economica privata»³⁵, così come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo.

Orbene, l'oggetto della recente pronuncia era il c.d. "decreto Priolo" (d.l. n. 2/2023 conv. in l. n. 17/2023) intervenuto sull'art. 104 *bis* delle Norme di attuazione del Codice di procedura penale, con riguardo alla definizione di specifiche regole circa la competenza giudiziale in caso di sequestro o confisca in ipotesi diverse da quelle disciplinate dal c.d. "Decreto Ilva", quando si tratti di impianti o infrastrutture di stabilimenti di interesse strategico nazionale dei quali sia in discussione la continuità produttiva. Il quesito di costituzionalità verteva, in particolare, sul quinto periodo del medesimo articolo là dove «il giudice autorizza la prosecuzione delle attività» senza poter svolgere un autonomo bilanciamento tra gli interessi in gioco, alle condizioni stabilite dal provvedimento governativo e senza potere disporre l'interruzione dell'attività qualora sia apprezzato un pericolo concreto.

Per la Corte, la disposizione in esame «potrebbe trovare legittimazione costituzionale soltanto in quanto si presenti come disciplina interinale», «nel tempo strettamente necessario per portare a compimento gli indispensabili interventi di risanamento ambientale e riattivare gli ordinari meccanismi procedurali previsti dal d.lgs. n. 152 del 2006», in particolare col riesame delle autorizzazioni integrate

stesso decreto interministeriale a rendere applicabile nella vicenda giudiziaria del procedimento *a quo* la previsione del quinto periodo del nuovo art. 104 *bis*, comma 1 *bis*.1 norme att. cod. proc. pen. Tale nuovo comma era stato, a sua volta, introdotto dal d.l. n. 2/2023 con riguardo ai poteri spettanti al giudice del sequestro penale circa il profilo cruciale dell'autorizzazione a proseguire l'attività, al fine di colmare le lacune del d.l. n. 207 del 2012, il c.d. decreto Ilva. La prosecuzione dell'attività era, in particolare, quella di ricezione dei reflui industriali da parte dell'impianto di depurazione sequestrato.

³⁴ R. BIN, *Il "caso Priolo": scelta politica vs bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in "Consulta Online", 12 settembre 2024 mette in evidenza che, nel caso Priolo, «la Corte si limita a delineare un'interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata dal giudice per ribadire che l'atto governativo dovrebbe rispettare i vincoli costituzionali», ma la Corte non «intende» giudicare l'atto governativo.

³⁵ S. BUOSO, *Le morti bianche nella «Repubblica fondata sul lavoro». Il sistema di sicurezza nella società del rischio*, in "Quaderni costituzionali", 2023, p. 781.

ambientali rivelatesi insufficienti rispetto ai loro scopi.

La mancata individuazione di un termine di durata del regime di cui all'art. 104 *bis* è dichiarata, dunque, in contrasto con gli artt. 9, 32 e 41, comma 2 Cost. in quanto – come precisato al p. 5.4.1 terzo capoverso – «il nuovo testo dell'art. 41 secondo comma Cost. vieta che l'iniziativa economica privata si svolga “in modo da recare danno” alla salute e all'ambiente: e nessuna misura potrebbe legittimamente autorizzare un'azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria attività in contrasto con tale divieto».

Certo, si tratta di una sentenza che non produce esiti radicali ed eclatanti³⁶ ma aggiunge un tassello, tutt'altro che secondario, alla valorizzazione del nuovo art. 41 Cost.: il confronto esperito dal giudice costituzionale tra il caso Priolo e quello deciso con la sentenza n. 85/2013 (Ilva) fa rilevare che quest'ultima e i suoi esiti avevano una determinata contestualizzazione che non è detto possa essere aprioristicamente e sempre esportabile, soprattutto alla luce di un mutamento letterale del dato costituzionale. Come ricostruito – oltre all'implicazione di parametri costituzionali peculiari e non assimilabili al giudizio più recente (per esempio art. 3 Cost. o gli artt. 25, 27 e 112 Cost. in relazione alle pretese deroghe ai principi stabiliti in materia di responsabilità penale ed esercizio dell'azione penale) – la dichiarazione di non fondatezza delle censure di cui alla sentenza costituzionale del 2013 era basata sulla necessità di un «ragionevole bilanciamento» riservato in linea di principio al legislatore «tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32), 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».

Senonché la Corte, nella sentenza n. 105/2024, evidenzia il «rilevante profilo di distinzione tra le questioni odierne e quelle esaminate con la sentenza n. 85 del 2013» circa il «mutamento, nel frattempo intervenuto, nella stessa formulazione dei parametri costituzionali»: con la legge cost. n. 1/2022 è stato attribuito «espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente» altresì inserendo «tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41 secondo comma Cost. le ragioni di tutela dell'ambiente oltre che della salute umana»³⁷. Nella sentenza del 2013, invece, la salute e l'ambiente erano stati soltanto «marginamente evocati» mentre il “centro” era costituito dalla «lamentata ingerenza del decreto Ilva su provvedimenti giudiziari già assunti attraverso norme prive di generalità e

³⁶ R. BIN, *Il “caso Priolo”*, cit.

³⁷ Così il secondo paragrafo del p. 5.1.2. A. MORRONE, “Ambiente” *fondamento della Costituzione repubblicana*, in F. RESCIGNO, G. GIORGINI PIGNATELLO (a cura di), *One Earth- One Health. La costruzione giuridica del Terzo Millennio*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 9 sostiene, condivisibilmente, che il nuovo testo costituzionale, «non è un pezzo di carta qualsiasi», «rappresenta un fatto normativo, che non sarà trascurato dalla giurisprudenza in sede di applicazione concreta». Si tratta di una lettura che la sentenza n. 105/2024, evidentemente, conferma.

astrattezza»³⁸.

Alla luce del recente chiarimento pare innegabile che l'invocazione della sentenza costituzionale n. 85/2013 – sovente utilizzata a mo' di mantra impugnando lo scettro della negazione di diritti tiranni³⁹ – può risultare ultronea fintantoché il suo impiego è tale come *pars pro toto*.

È, d'altra parte, del tutto condivisibile l'astratta spiegazione secondo cui un diritto diverrebbe tiranno qualora si verificasse la sua illimitata espansione e la sua collocazione alla sommità di un ordine gerarchico con pretesa di assolutezza; aggiungendo che è propria della tecnica di bilanciamento l'individuazione del punto di equilibrio, prefissato dal legislatore in sede di definizione delle norme o dal giudice in sede di controllo.

Alla luce della sentenza n. 105/2024 emerge che, a partire dal rinnovato testo dell'art. 41 Cost., ciò che comporta un conflitto col dettato costituzionale è il “pregiudizio” alla salute e all'ambiente: infatti, nel caso di specie, è l'assolutezza temporale dell'autorizzazione giudiziale “priva di bilanciamento” – integrata dal quinto capoverso dell'art. 104 *bis* – a porsi in conflitto con tale parametro costituzionale. Nella disposizione in questione si configura, invero, un difetto «circa il procedimento da seguire per l'individuazione delle misure» (cfr. p. 5.3.2), finendo «per autorizzare, potenzialmente senza alcun limite di durata, un meccanismo basato su un'autorizzazione che proviene direttamente dal Governo nazionale e il cui effetto è quello di privare indefinitamente il giudice del sequestro di ogni potere di valutazione sull'adeguatezza delle misure medesime rispetto alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica, e mediatamente rispetto alla stessa vita umana» (cfr. p. 5.3.3 secondo paragrafo).

Nell'altro parallelismo interpretativo operato dalla Corte, con la sentenza n. 58/2018, è rinsaldato il filo che lega la versione dell'art. 41 Cost. antecedente e successiva alla revisione costituzionale: «rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce (...) condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti alle esigenze basilari della persona», aggiungendo una precisazione ulteriore: tra le «esigenze basilari della persona (delle persone oggi esistenti e di quelle che saranno)» si «annovera, ora, esplicitamente, anche la tutela dell'ambiente» (p. 5.4.1 quarto capoverso).

Beninteso, la portata di tali affermazioni acquista rilievo non perché il dettato costituzionale del nuovo articolo 41, comma 2 Cost. sia, semplicisticamente,

³⁸ C. RUGA RIVA, *Il conflitto*, cit., p. 4 evidenzia «l'analitico *distinguishing*, sia sul merito delle disposizioni censurate, sia sui parametri costituzionali evocati» operato dalla Corte costituzionale nella sentenza recente.

³⁹ A. MORRONE, *La Costituzione*, cit., p. 529 fa un interessante richiamo chiarificatore alla teoria della «tirannia dei valori» e alla «specifica versione» di questa accolta dalla giurisprudenza costituzionale (in tale prospettiva il pluralismo sarebbe incompatibile con una “gerarchia” ma ammetterebbe soltanto una equiparazione tra valori cui conseguono ponderazioni caso per caso); più in generale G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., p. 11 ss. il quale sottolinea che non si dovrebbe trattare di un rapporto di «esclusione e sopraffazione» ma di inclusione attraverso l'intreccio dei valori.

idoneo a escludere l'agire economico e, con esso, la quota di rischio ineliminabile, quindi "consentito", ma perché fornisce elementi aggiuntivi sull'indirizzo valoriale del modo della produzione. Il testo costituzionale è, vale la pena ripeterlo, molto chiaro nel dare esplicitazione a ciò che dell'attività economica è da eccettuare: l'arrecare danno alla salute e all'ambiente oltreché agli altri beni della sicurezza, libertà, dignità umana; dunque, non l'attività economica *tout court* ma quella idonea ad arrecare danno ai beni giuridici oggi resi espliciti.

È la stessa Corte a ribadire, peraltro, che le misure legittimamente adottabili per consentire la prosecuzione dell'attività «dovranno naturalmente mantenersi all'interno della cornice normativa fissata dal complesso delle norme di rango primario in materia di tutela dell'ambiente e della salute» (p. 5.4.1 quinto capoverso); si tratta di una sottolineatura a favore della conferma e del riconoscimento della modifica costituzionale: la granitica teoria svalutativa del *tamquam non esset* della revisione costituzionale riceve dalla sentenza in discorso una incrinatura difficilmente ignorabile. Questo è vero, soprattutto, se si osserva che la Corte sostiene chiaramente che le misure legittimamente adottabili debbono essere operate «in vista (...) di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente» (p. 5.4.1 quinto capoverso). Come a dire che l'indirizzo teleologico è ben tracciato dalla fonte costituzionale e che le misure deputate a realizzare quel bilanciamento dovranno, di talché, dare effettività a tale cornice normativa.

Nella parte conclusiva della sentenza la Corte si sofferma sullo scopo di «fissare un limite massimo di operatività delle misure interinalmente individuate dal Governo» della durata di 36 mesi (in analogia rispetto a quella fissata dal d.l. n. 207/2012 sul caso Ilva) funzionale ad assicurare il completo superamento delle criticità riscontrate in sede di sequestro e ripristinare gli ordinari meccanismi autorizzativi previsti dalla legislazione vigente.

Ebbene, la sentenza n. 105/2024 – pur dall'angolo visuale di un caso complesso e basato prettamente sulla disciplina processuale – pare apprezzabile non solo per la capacità di dialogo con i precedenti sul caso Ilva e per la valorizzazione del nuovo testo dell'art. 41, comma 2 Cost. ma anche perché consente, nell'economia del presente contributo, di aggiungere elementi utili al chiarimento concettuale della nozione di "limite".

Verrà, nel prosieguo, dedicato spazio ad alcuni recenti sviluppi sul piano del formante legislativo e giurisprudenziale dell'Unione europea sul tema che ci occupa.

3. Profili evolutivi e di consolidamento della circolarità: nella sicurezza sul lavoro, la direttiva Ue 2023/2668 in tema di amianto

La «proverbiale lentezza del diritto nel recepire le innovazioni che provengono dal suo esterno» cede il passo ad alcuni indirizzi evolutivi favoriti proprio dal diritto eurounitario; è, d'altra parte, vero che «una efficace, diffusa e

duratura rimodulazione dell'epistemologia giuridica richiede di per sé tempi lunghi»⁴⁰.

La prospettiva multilivello è decisiva e in particolare lo è l'impatto del diritto sovranazionale nella promozione della convergenza tra tematiche sociali e ambientali, nell'individuare un "metodo" per conseguire gli obiettivi di salute integrale che, per esempio, la prospettiva *One Health* veicola⁴¹.

La direttiva sull'amianto già citata, (Ue) 2023/2668, è emblematica perché, sebbene ciò risulti nei considerando introduttivi, si dichiara «in linea con l'approccio della "salute in tutte le politiche"»: infatti, «la protezione della salute dei lavoratori dall'esposizione all'amianto ha una dimensione trasversale ed è pertinente per numerose politiche e attività dell'Unione, segnatamente nel settore dell'ambiente, dove l'azione dell'Unione consiste nel contribuire, tra l'altro, alla protezione della salute umana» (così il considerando 4). Si tratta, forse, della prima volta in cui è riconosciuta esplicitamente valenza trasversale alla protezione della salute dei lavoratori; se si guarda il testo originario della direttiva 2009/148/Ce⁴² – modificata dalla stessa direttiva Ue 2023/2668 – non si rinvengono riferimenti analoghi, presentandosi – anche nei considerando iniziali – del tutto circostanziata alla protezione della salute dei lavoratori. Al considerando 9 della direttiva del 2023 viene, ulteriormente, posto in evidenza che «una migliore protezione dei lavoratori esposti all'amianto è importante anche nel contesto della transizione verde e dell'attuazione del Green Deal europeo». Questo vale, in particolare, in alcuni settori quali l'edilizia, l'attività estrattiva, la gestione dei rifiuti e la lotta antincendio ove è più frequente l'esposizione ad asbesto; la Comunicazione della Commissione su *Un'ondata di ristrutturazioni in Europa*⁴³ si colloca, infatti, nel cuore della transizione ecologica al fine di promuovere la ristrutturazione degli edifici per il raggiungimento della neutralità climatica: si tratta di un programma entro il quale la rimozione dell'amianto e delle sostanze nocive non può che fungere da protagonista.

Si può, di talché, affermare che nel quadro della disciplina dell'Unione europea, l'approccio all'amianto non sia più soltanto «congiunturale»⁴⁴ ma è parte

⁴⁰ D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 233.

⁴¹ L'approccio *One Health* «recognizes the health of humans, domestic and wild animals, plants, and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and interdependent» e «requires cooperation and collaboration between relevant sectors and disciplines, such as agriculture, environment, human medicine, veterinary medicine, epidemiology, environmental and social sciences, governance, etc.». Cfr. https://health.ec.europa.eu/one-health/overview_en. Dal novembre 2023 cinque agenzie europee che forniscono consulenza scientifica sui temi legati all'ambiente, alla salute pubblica e alla sicurezza alimentare (si tratta dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche, del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, dell'Agenzia europea per i medicinali) si impegnano per il sostegno dell'agenda *One Health* in Europa.

⁴² In precedenza si ricordano la direttiva 83/477/Cee, poi modificata dalla direttiva 2003/18/Ce.

⁴³ Com (2020) 662 final.

⁴⁴ L. MONTUSCHI, *Il rischio amianto: quale tutela? Introduzione al dialogo*, in L. MONTUSCHI, G. INSOLERA (a cura di), *Il rischio amianto. Questioni sulla responsabilità civile e penale*, Bologna, BUP, 2006, p. 9.

di una strategia prevenzionistica trasversale, riconoscendo quel rilievo di «materia esemplare su cui confrontare possibilità e capacità di prestazione dei vari settori dell'ordinamento, nel dare risposte ad eventi di indiscutibile, drammatica presa sulla percezione di sicurezza, ma anche sul senso di giustizia della collettività»⁴⁵.

Dunque, in chiave di aggiornamento regolativo vengono, per la prima volta, codificate le categorie dell'esposizione passiva e secondaria con lo scopo di meglio qualificare l'esposizione non professionale; una conferma della considerazione multidimensionale del rischio che riguarda non solo i lavoratori ma anche le loro famiglie e il territorio circostante⁴⁶.

Si tratta, nel primo caso, dell'esposizione dei lavoratori che operano vicino a una persona che lavora con materiali contenenti amianto o in locali in cui si sta verificando il deterioramento di materiali contenenti amianto nella struttura degli edifici; quindi: sia comprendendo altri lavoratori in prossimità dei lavoratori "utilizzatori" sia altri lavoratori che si trovino in locali in cui, indipendentemente dalla lavorazione, si stia verificando il deterioramento dei materiali contenenti amianto. Viene, in altre parole, qualificata come esposizione passiva un tipo di esposizione in cui si attenua progressivamente il nesso con la manipolazione attiva dell'amianto, così anche riconoscendo la portata espansiva della nocività della sostanza in questione. Per esposizione secondaria si intende, invece, quella delle persone che coabitano con chi sia esposto professionalmente, per il tramite soprattutto degli indumenti e dei capelli (così il considerando 5). L'esposizione passiva assume carattere professionale mentre l'esposizione secondaria riguarda soggetti terzi.

È bene rilevare che non si trova traccia letterale nel *corpus* della direttiva di detti riferimenti ovvero di misure espressamente deputate a incidere sulle "nuove" partizioni tipologiche di esposizione; si può, tuttavia, sostenere che il rafforzamento delle misure preventive e protettive attinenti all'esposizione professionale concorra a incidere sulla eliminazione e riduzione, anche, dell'esposizione passiva e secondaria. Quest'ultima, in particolare, pur essendo un'esposizione ambientale e non professionale troverebbe il suo fondamento causale nella prossimità ad un soggetto esposto professionalmente.

Si tratterebbe di un punto interessante e inedito sul piano definitorio, sebbene in definitiva da ricondurre causalmente all'esposizione professionale. Al *considerando* 5 viene, altresì, precisato – con riguardo all'esposizione passiva ad amianto – che la direttiva quadro 89/391/Cee e 2009/148/Ce, già stabilivano l'obbligo per i datori di lavoro di valutare tutti i rischi riguardanti la salute e la sicurezza e individuare anche quelli potenziali derivanti dall'esposizione passiva, mettendo in atto misure preventive e protettive. Invece, l'esposizione secondaria ad amianto o ai materiali contenenti amianto è governata mediante gli strumenti di

⁴⁵ G. INSOLERA, *I danni da amianto: confini e funzioni della tutela penale*, in L. MONTUSCHI, G. INSOLERA (a cura di), *Il rischio amianto*, cit., p. 23 ss.

⁴⁶ A. BAYLOS GRAU, *Trabajo*, cit., p. 265: dà conto di alcuni casi giudiziari spagnoli riguardanti «*pasivos domésticos*» e «*pasivos ambientales*».

cui alla nuova direttiva Ue 2023/2668, per evitare tale esposizione. Le donne vengono dichiarate particolarmente a rischio, soprattutto con riguardo all'esposizione secondaria in un ambito in cui «il principio di evitare i rischi è la base di partenza di qualsiasi misura attuata».

Oltre alle linee d'intervento sul piano tecnico-operativo (rafforzamento delle misure di prevenzione e protezione) sulle quali non ci si può ora attardare, pare importante soffermarsi sul tema dell'aggiornamento dei valori limite sulla base delle «evidenze scientifiche» e dei «dati tecnici aggiornati», alla luce anche della «valutazione approfondita dell'impatto socioeconomico e della disponibilità di protocolli e tecniche di misurazione dell'esposizione sul luogo di lavoro»⁴⁷. Il rinnovamento di tali dati va, peraltro, di pari passo con la garanzia della certezza del diritto e, quindi, con l'opportuna modificazione delle direttive interessate.

Il fatto che il contenimento della probabile esposizione ad asbesto entro i valori-limite non sia sufficiente ad escludere l'effetto tossico o cancerogeno, dato che «qualsiasi soglia può rivelarsi insufficiente», «indebolisce la rilevanza del valore-limite e (...) offre all'interprete un importante ausilio interpretativo»⁴⁸. D'altronde, le criticità relative all'ampiezza del rischio consentito per stabilire il limite oltre il quale si sarebbe in "colpa" quanto alla definizione del grado di responsabilità penale, alla logica precauzionale che li ispira o alla *soft regulation* che potrebbe fondarli restano, qui, soltanto sullo sfondo perché d'interesse peculiare della scienza penalistica alla quale pare preferibile fare rinvio⁴⁹.

Basta, qui, osservare, che il nuovo articolo 6 della direttiva 2023/2668 dispone che l'esposizione alla polvere di amianto deve essere «ridotta al minimo e in ogni caso al più basso valore tecnicamente possibile al di sotto del pertinente valore limite fissato dall'art. 8»⁵⁰; su tale obiettivo incide, evidentemente, il tipo di tecnologia disponibile per la misurazione delle fibre stesse e, più in senso lato, il metodo di misurazione adottato da ciascuno Stato membro.

Nonostante le difficoltà legate all'accertamento della responsabilità, l'apposizione di valori limite tecnologicamente orientati resta una delle principali modalità di monitoraggio dell'esposizione dalle quali la sicurezza sul lavoro non potrebbe, probabilmente, prescindere.

Nell'impossibilità di tracciare una linea di confine tra l'innocuo e il nocivo giunge in soccorso un dovere procedimentale, in capo al datore di lavoro, di eliminare o mantenere scarsa o debole la concentrazione di fibre aerodisperse.

⁴⁷ In questi termini la direttiva (Ue) 2024/869 sui valori limite per il piombo e i suoi composti inorganici e per i diisocianati (considerando 4); in modo analogo la direttiva Ue 2023/2668 sulla protezione contro i rischi connessi con un'esposizione ad amianto (considerando 13).

⁴⁸ L. MONTUSCHI, *Il rischio amianto*, cit., p. 20.

⁴⁹ D. CASTRONUOVO, *I delitti di omicidio e lesioni*, in D. CASTRONUOVO, F. CURI, S. TORDINI CAGLI, V. TORRE, V. VALENTINI, *Sicurezza sul lavoro. Profili penali*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 366. Sul ruolo «meramente indicativo» di tali limiti o sul fatto che non garantiscano, comunque, una «sicurezza assoluta» si veda F. D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 295.

⁵⁰ S'interroga sul valore esimente delle procedure e sul rilievo dei valori limite rispetto alla responsabilità del soggetto tenuto all'adempimento della disciplina prevenzionistica F. MALZANI, *Tassonomia UE*, cit., p. 88.

Ben s'intende, allora, quanto è esplicitato in uno degli ultimi articoli della direttiva: l'obiettivo è l'ulteriore abbassamento dei valori limite sulla base di nuove disponibilità di prove scientifiche, sviluppi tecnici e del rapporto tra i nuovi metodi analitici e il valore numerico del valore limite (così il nuovo articolo 22 *bis* della stessa direttiva).

3.1. ... (segue) nella sicurezza ambientale, la sentenza della Corte di giustizia nella C-626/22 sul caso Ilva

Come afferma la Corte di giustizia nella recente pronuncia C-626/22 sul caso Ilva è «stretto» il «collegamento», in particolare nel contesto applicativo della direttiva 2010/75 relativa alle emissioni industriali, tra «la tutela della qualità dell'ambiente e quella della salute umana», così ribadendo che la protezione dell'ambiente e della salute umana sono due aspetti interconnessi⁵¹. Nel rinvio incidentale di tipo interpretativo in parola erano state sollevate tre questioni riguardanti l'Autorizzazione integrata ambientale con riguardo: all'impatto dell'attività sia sulla salute umana che sull'ambiente, alle sostanze inquinanti da considerare, ai tempi per l'adeguamento dell'installazione alle nuove condizioni di autorizzazione.

In questo quadro, il diritto primario della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tramite gli articoli 35 e 37, stabilisce rispettivamente che «nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana» e che «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»; come ricorda la Corte di giustizia nel caso in parola, la direttiva 2010/75/Ce promuove l'applicazione di entrambi gli articoli, altresì riconoscendo che «un livello elevato di protezione della salute umana non può essere conseguito senza un livello elevato di tutela dell'ambiente, conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»⁵².

È interessante notare che, per la Corte di giustizia, la direttiva va interpretata nel senso che gli Stati membri – sul piano “operativo” – sono tenuti «a prevedere

⁵¹ S. PIANTA, *Corte di Giustizia Ue – C. Z. e altri c. Ilva: inquinamento e pericoli per la salute umana*, in “BioDiritto”, 25 giugno 2024; fa notare che la sentenza «è argomentata essenzialmente attraverso il richiamo dei precedenti atti dell'Unione» e che «una volta affermata dalla Corte l'impossibilità di proseguire l'attività degli stabilimenti industriali da cui provengono le emissioni nocive, l'ordinamento nazionale dovrà affrontare il problema della ricollocazione o del pensionamento dei dipendenti che rimarranno disoccupati» F. ROSELLI, *In tema di sentenze e atti di governo. A proposito della sentenza Corte giust. UE 25 giugno 2024, C- 626/22*, in “Rivista di diritto della sicurezza sociale”, 2024, p. 452.

⁵² Così il punto 72 della sentenza della Corte di giustizia, 25 giugno 2024, C- 626/22, Ilva e altri. Il rinvio pregiudiziale era stato promosso dal Tribunale di Milano nell'ambito di un'azione collettiva presentata da alcuni residenti del Tribunale di Taranto e di comuni limitrofi contro Ilva Spa in amministrazione straordinaria circa le emissioni industriali della cui riduzione si occupa la direttiva 2010/75.

che una previa valutazione degli impatti dell'attività dell'installazione interessata tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana costituisca un atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione di una tale installazione»⁵³. Viene richiamato, invero, l'art. 23, par. 4, della stessa direttiva che, in materia di ispezioni ambientali, stabilisce esplicitamente che la valutazione «sistematica» dei rischi ambientali deve basarsi sugli impatti potenziali e reali delle installazioni sulla salute umana e sull'ambiente.

Tale analisi si ricollega a quella svolta dalla Corte Edu quando, nel 2019, nel *leading case* Cordella, aveva constatato la violazione dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali con riguardo all'inquinamento dello stabilimento Ilva, effettuando così un passo evolutivo nel processo definito di *greening of the existing first generation of human rights*; la Corte di Strasburgo aveva, in quell'occasione, ribadito il principio secondo cui i danni ambientali possono tradursi in violazioni del diritto alla vita privata garantito dall'art. 8 della Convenzione⁵⁴.

Si tratta di un indirizzo che è, peraltro, di nuovo confermato nelle successive sentenze della Corte Edu (in particolare Ardimento e altri, Perelli, Briganti del 5 maggio 2022), riportando la disamina delle questioni di inquinamento ambientale al rispetto della sfera privata e, quindi, nell'ambito della flessibilità applicativa dell'art. 8 stesso⁵⁵; la Corte rilevava il protrarsi di una situazione di pericolo per la salute dei ricorrenti e della popolazione data dall'inquinamento industriale dello stabilimento Ilva, altresì denunciando uno stallo nella procedura di esecuzione della sentenza Cordella.

Per tornare alla pronuncia della Corte di giustizia nella C-626/22, altrettanto interessanti sono le precisazioni circa l'entità dei valori limite di emissione per le sostanze inquinanti, infatti la determinazione della quantità di sostanze inquinanti la cui emissione può essere autorizzata deve essere collegata al grado di nocività delle sostanze di cui si tratta; non sarebbero da considerare come sostanze inquinanti soltanto quelle con effetto «trascurabile» sulla salute umana e sull'ambiente che, pertanto, non dovrebbero essere accompagnate da valori limite di emissione nell'autorizzazione stessa.

Tale sentenza è degna di nota anche perché segnala che il procedimento di autorizzazione non può limitarsi a fissare valori limite per le sole sostanze inquinanti la cui emissione era prevedibile e indicata nell'autorizzazione iniziale ma

⁵³ Così i punti 90 e 105 della sentenza della Corte di giustizia, 25 giugno 2024, C- 626/22, Ilva e altri.

⁵⁴ Corte Edu, 24 gennaio 2019, Cordella e altri. Si veda, *inter alia*, S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in "Diritto penale contemporaneo", 19 marzo 2019.

⁵⁵ Vi si sofferma A. RICCARDI, *Ragionevole bilanciamento vs non rispetto del giusto equilibrio nelle sentenze della Corte Edu sul caso Ilva*, in "Rivista di diritto della sicurezza sociale", 2022, p. 667 che rileva le similarità tra le sentenze, a partire dall'oggetto della causa: le emissioni inquinanti prodotte dall'impianto siderurgico Ilva, operante nella città di Taranto, e gli effetti sulla salute della popolazione locale (anche precisando che riversi ricorrenti lavorano o lavoravano nello stesso stabilimento).

occorre tenere conto, altresì, delle emissioni effettivamente generate nell'esercizio; quindi, in sede di rilascio e riesame dell'autorizzazione devono essere considerate non solo le sostanze prevedibili secondo la natura e la tipologia dell'attività industriale ma anche tutte quelle scientificamente note come nocive potenzialmente emesse, comprese quelle generate e non valutate nel procedimento di autorizzazione iniziale⁵⁶. La tutela anticipatoria da garantire – così come si evince dalla pronuncia recente – si rivela nei termini della prevenzione dato che, su questo principio, si fonda la direttiva 2010/75, lasciando da parte altre visioni più estremizzanti basate sulla precauzione⁵⁷.

Il fatto che l'installazione generi pericoli gravi e rilevanti per l'integrità della salute umana e dell'ambiente dovrebbe poi comportare, per la Corte di giustizia, «in ogni caso» la sospensione dell'esercizio dell'installazione.

Orbene, la sentenza in discorso è esplicativa perché traccia la linea da seguire con riguardo alle sorti comuni della tutela della salute e dell'ambiente⁵⁸ quando si tratti di inquinamento generato da attività industriali; la stessa è ancora saldamente il sistema sul modello prevenzionale per il tramite del provvedimento autorizzatorio e dei limiti di esposizione basati sulle migliori tecniche disponibili, fondate sulle conoscenze scientifiche acquisite. Geneticamente, il provvedimento autorizzatorio abbraccia una visione complessiva e non settoriale del fenomeno inquinante: considera l'interconnessione delle diverse forme di inquinamento e deterioramento per la stessa attività.

4. Un processo di cambiamento ormai avviato

La dimensione ecologica e la sua preservazione non sono annoverabili, soltanto, al rango «estetico-culturale»: presentano un forte ancoramento economico-sociale⁵⁹ da affrontare con «urgenza e determinazione», senza tentativi di elusione «in nome delle troppe difficoltà»⁶⁰.

Non è facile, conclusivamente, tirare le fila di una riflessione che resta idealmente aperta agli sviluppi regolativi ma anche giurisprudenziali.

Nel saggiare il sistema prendendo le mosse da un ambito emblematico come quello dell'esposizione a sostanze tossiche e/o inquinanti si è avuto modo di

⁵⁶ In tal senso si vedano i punti 117 e 122 della citata sentenza.

⁵⁷ F. CONTRI, *Paradigmi di responsabilità penale per l'esposizione a sostanze tossiche. Dalla responsabilità individuale a quella dell'organizzazione*, in S. BUOSO, D. CASTRONUOVO, N. MURGIA (a cura di), *Esposizione lavorativa a sostanze tossiche*, cit., il quale auspica, però, che la soluzione in questione non venga «estremizzata fino al punto di produrre il livellamento tra piani di salvaguardia diversificati, quali sono quelli della salute pubblica e dell'ambiente».

⁵⁸ Con riguardo alla finalità comune di tutela della salute e dell'ambiente si veda la recente direttiva sulla tutela penale dell'ambiente 2024/1203 che sostituisce le direttive 2008/99/Ce e 2009/123/Ce, può essere da valutare, in particolare, l'incidenza della nozione di «ecosistema» come «unità funzionale», «habitat di specie e popolazioni diverse».

⁵⁹ D. AMIRANTE, *Costituzionalismo*, cit., p. 262.

⁶⁰ M. CINELLI, *Ambiente e welfare tra just transition e solidarietà intergenerazionale. A proposito di due recenti saggi sui temi dell'art. 9 riformato*, in «Rivista di diritto della sicurezza sociale», 2023, p. 646.

assumere una prospettiva multilivello arricchita dal formante regolativo e giurisprudenziale. L'analisi è stata favorita dalla selezione e dall'approfondimento di porzioni tematiche diverse ma, al contempo, intrecciate sia sul piano teleologico che dell'apparato strumentale.

Attestandosi sul piano dei valori e del bilanciamento tra beni giuridici, i nuovi sviluppi della giurisprudenza costituzionale italiana – proprio con riguardo a un caso di stabilimento produttivo con potenzialità lesive della salute e dell'ambiente – consentono di rinsaldare il legame tra detti beni, in piena consonanza, tra l'altro, col diritto primario dell'Unione europea che è affrontato, poi, nell'ambito del *case law* della Corte di Giustizia sul caso Ilva in cui si sono apprezzate le congiunte finalità dell'Autorizzazione integrata ambientale nonché il rilievo dei valori limite, in termini di prevenzione ambientale. Pare, così, intravedersi un ruolo della giurisdizione che funge da «stimolo e guida per la politica nazionale»⁶¹, parte di un cammino in divenire⁶².

Sul piano della disciplina ordinaria, le direttive (di prossimo recepimento) sull'esposizione a sostanze pericolose – e, in particolare, quella sull'amianto – segnano la strada della sempre più raffinata minimizzazione del rischio che acquisisce valore non solo per i lavoratori in senso stretto ma anche per la salute della popolazione e la salubrità ambientale.

Alla luce delle discontinuità normative ma anche delle possibili nuove proiezioni di innovazione e raccordo nella tutela dei beni giuridici citati, sembra che – seppur lentamente – il processo di cambiamento sia avviato e che, da qui, non si possa più tornare indietro; è vero, peraltro, che «la fissazione sulla Carta di alcune essenziali indicazioni riguardanti i beni della vita maggiormente meritevoli di protezione assolve ad una funzione che non potrebbe essere adempiuta dalla legge comune»⁶³.

La revisione costituzionale che ha sancito salute e ambiente come limiti all'iniziativa economica privata⁶⁴ non può, né deve essere declassata al rango dell'irrelevanza: la sentenza costituzionale n. 105/2024 lo esprime in modo chiaro ed è – per le ragioni che si sono illustrate al § 2.1 – da affiancare a pieno titolo alle più note e commentate sentenze nn. 85/2013 e 58/2018.

Non è troppo, dunque, affermare che la l. cost. n. 1/2022 rappresenta il «fondamento su cui erigere nuovi e sempre più avanzati orientamenti

⁶¹ Ne parla con riguardo alla sentenza della Corte di giustizia, C-626/22, F. ROSELLI, *In tema di*, cit., p. 452.

⁶² Come ricorda A. BAYLOS GRAU, *Trabajo y ambiente*, cit., p. 267 «al andar se hace el camino».

⁶³ A. RUGGERI, *Teorie e «usi» della costituzione*, in «Quaderni costituzionali», 2007, p. 530.

⁶⁴ Si vedano, *inter alia*, P. PASCUCCI, *Le nuove coordinate*, cit., p. 50, il quale sottolinea la qualificazione di salute e ambiente come «limiti interni allo stesso agire organizzativo al quale la tutela effettiva di tali beni è inscindibilmente connessa, compenetrandosi nello stesso scopo produttivo dell'organizzazione, che non può assolutamente prescindere»; P. TULLINI, *La responsabilità dell'impresa*, in «Lavoro e diritto», 2022, p. 358, la quale evidenzia il consolidamento del «principio di responsabilità dell'impresa in una duplice direzione: da un lato, rende meno aleatorio il bilanciamento (o meglio l'equilibrio) tra i valori e gli interessi evocati dall'art. 41, comma 2 Cost.; dall'altro lato, stabilisce in modo più esplicito e univoco i condizionamenti imposti all'iniziativa economica privata, in modo coerente con l'interpretazione fornita dai giudici costituzionali».

giurisprudenziali, che recepiscano e risultino, quindi, in sintonia con una maggiore sensibilità collettiva» nonché «condizione essenziale» affinché l'ambiente venga preso sempre più sul serio, in una prospettiva in cui le decisioni pubbliche e private siano autenticamente orientate alla sostenibilità⁶⁵; l'agire economico, infatti, dovrebbe trovare ragione in una «richiesta primigenia di comune solidarietà»⁶⁶ di cui la convergenza tra dato sociale e ambientale – particolarmente a cuore a chi scrive – è parte.

La responsabilità dei giuristi non può che essere, allora, quella di «ricercare, in un dialogo diretto con altre discipline, un nuovo equilibrio tra produzione, lavoro e ambiente per una sostenibilità integrale, che tenga insieme gli aspetti economici e sociali con quelli dell'ambiente»⁶⁷.

Abstract

Il saggio – a partire dal rilievo emblematico dell'esposizione a sostanze tossiche – indaga le questioni più attuali sul piano dei principi, delle regole e della giurisprudenza relativamente alla tutela della salute dei lavoratori e della salubrità ambientale nella delicata fase della transizione ecologica. L'analisi si concentra, in particolare, sulla modifica costituzionale degli articoli 9 e 41 Cost. alla luce della recente sentenza costituzionale n. 105/2024 ma anche sulle innovazioni promosse dal diritto sovranazionale, sul piano del formante regolativo e giurisprudenziale. La riflessione, senza tralasciare la visione sistematica della materia, pone in luce i passi avanti e le criticità dell'attuale prospettiva di tutela – auspicabilmente integrata – del dato sociale e ambientale.

The essay – starting from the emblematic relief of exposure to toxic substances – investigates the most topical issues on the level of principles, rules and case law concerning the protection of workers' health and environmental salubrity in the delicate phase of ecological transition. The analysis focuses, in particular, on the constitutional amendment of Articles 9 and 41 of the Constitution in the light of the recent constitutional judgment no. 105/2024, but also on the innovations promoted by supranational law, in terms of regulatory and jurisprudential form. The reflection, without omitting the systematic vision, highlights progress and critical aspects of the current prospect of protection – hopefully integrated – of social and environmental datum.

Parole chiave

Salute e sicurezza sul lavoro, ambiente, prevenzione, sostanze tossiche, limiti costituzionali, limiti operativi

Keywords

Health and safety at work, environment, prevention, toxic substances, constitutional limits, operational limits

⁶⁵ R. PINARDI, *La revisione*, cit., p. 64.

⁶⁶ A. VISCOMI, *Rischio e sicurezza tra diligenza e compliance*, in G. DE SIMONE, M. NOVELLA (a cura di), *La regolazione del lavoro oltre il diritto del lavoro*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, p. 211.

⁶⁷ T. TREU, *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT”, n. 490/2024. Il bilanciamento da ricercare andrebbe oltre quello tra capitale e lavoro per svolgersi tra capitale, lavoro e natura, si veda anche A. PERULLI, *Towards a Green Labour Law. Toward a Just Transition*, in A. PERULLI, T. TREU (eds), *Labour Law and Climate Change*, cit.