

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

-

Decennale della Rivista (2010-2020)
Tenth Anniversary of the Journal (2010-2020)

NUMERO 2 - 2020

PAOLO TOMASSETTI

*Statuto dei lavoratori e questione ambientale: dall'autunno caldo ai c.d.
global climate strikes*



G. Giappichelli editore

ISSN 2239-964X

PAOLO TOMASSETTI*

Statuto dei lavoratori e questione ambientale: dall'autunno caldo ai c.d. global climate strikes

SOMMARIO: 1. *Il problema.* – 2. *Lavoro e ambiente nello sviluppo economico, sociale ed istituzionale del secondo dopoguerra.* – 3. *La centralità dell'art. 9, Stat. lav., nella dottrina civil-costituzionale e giuslavoristica degli anni Settanta.* – 4. *Gli sviluppi sul piano giuridico e della prassi delle relazioni industriali.* – 4.1. *Crisi economica ed emersione del conflitto tra lavoro e ambiente.* – 5. *Prime esperienze di Just Transition.* – 6. *L'evoluzione del quadro normativo.* – 6.1. *Dall'Rls all'Rlsa e oltre.* – 7. *Riflessioni conclusive.*

«L'immagine del progresso è data dalla ciminiera e dalla rotaia, e poco importa se l'una e l'altra si accompagnano a guasti ambientali, inquinamento, nocività. Sono il lato negativo del progresso, che scienza e tecnologia riusciranno comunque a sconfiggere». (G. GIUGNI, *Socialismo: l'eredità difficile*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 25)

1. *Il problema*

Gli anni che stiamo vivendo sono segnati da una nuova transizione, quella energetico-ambientale, dentro la quale il sindacato è chiamato a ripensare il senso della propria esistenza, nel tentativo di comprendere se, dissipato l'incantesimo di una crescita infinita su un pianeta finito, l'avvento di una nuova era di progresso più compatibile con le ragioni dell'ambiente possa rappresentare per il movimento sindacale un fattore di rivitalizzazione o se, all'opposto, sia destinato a decretare il venir meno dei suoi presupposti esistenziali. Il cambiamento di cui si discute non ha paragoni nella storia recente del capitalismo occidentale. Preso atto della crescente competizione globale per l'accesso a risorse naturali scarse e in via di esaurimento, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro segnala che non esiste un precedente nella sua storia per cui «una questione di simile portata passa dall'essere relativamente periferica a ricoprire un'importanza centrale nelle

* Ricercatore di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bergamo. Email: paolo.tomassetti@unibg.it. Il presente saggio si inserisce all'interno del progetto di ricerca internazionale e comparato *Agreement-A Green Mentality for Collective Bargaining*, che indaga il ruolo delle parti sociali nella promozione dello sviluppo sostenibile e della *Just Transition* verso una economia a basso impatto ambientale. La ricerca è co-finanziata dalla Commissione Europea, D.G. Employment and Social Affairs & Inclusion (Grant Agreement VP/2017/004/0037).

sue attività»¹. Nel campo del diritto ambientale si prelude al tramonto della disciplina in un lontano futuro, «perché lo studio dell'ambiente diventerà semplicemente lo studio sull'evoluzione dei sistemi sociali, economici e quindi giuridici»². Mentre di fronte al senso di impotenza e agli elementi emozionali che hanno suscitato vicende tragiche come quella dell'Ilva di Taranto, ben prima che la pandemia da Covid-19 contribuisse al materializzarsi degli scenari apocalittici preconizzati da Ulrich Beck³ e Hans Jonas⁴, la nostra dottrina ha avvertito l'esigenza di una «riconsiderazione sistemica delle questioni ambientali», resasi tanto più impellente nel momento in cui «nelle moderne società complesse ed integrate ha sempre meno senso distinguere rigidamente gli ambienti di vita e gli ambienti di lavoro, così come la salute dei lavoratori da quella dei cittadini»⁵.

Certo potrebbe essere solo un tentativo di abbellimento di un sistema contestato. Ma anche se fosse solo questo, la transizione in atto avrebbe conseguenze comunque rilevanti per la rappresentanza del lavoro: non solo per gli effetti sociali e le implicazioni occupazionali che coinvolge⁶, ma soprattutto perché le istanze più severe di verifica e discernimento della crisi ecologica globale, provenienti dalla comunità internazionale, dalla società civile e dai movimenti studenteschi, non sono comprensibili se non in relazione alla crisi del modello di sviluppo socioeconomico che il sindacato ha contribuito ad edificare e, quindi, agli assetti giuridico-istituzionali che di esso sono il simbolo. Da qui l'opportunità di una analisi retrospettiva sulla disciplina statutaria, a

¹ ILO, *Work in a changing climate: The Green Initiative*, International Labour Office, Geneva, Switzerland, 2017, p. 1.

² G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2015, 2, p. 7.

³ U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2013.

⁴ H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 1990.

⁵ P. PASCUCI, *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto "salva Ilva". Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*, in *Dir. lav. merc.*, 2013, 3, pp. 671-688, qui p. 673. In termini pressoché analoghi, cfr. R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, in *Dir. rel. ind.*, 1999, pp. 151-160, spec. p. 160 e P. TULLINI, *I dilemmi del caso Ilva e i tormenti del giuslavorista*, in *Ius17*, 2012, 3, pp. 163-169, spec. pp. 168-169. Nella dottrina giuslavoristica, sul caso Ilva di Taranto e sul conflitto lavoro-ambiente, cfr. S. LAFORGIA, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela. Discorso sulla dignità sociale*, ESI, Napoli, 2018, spec. pp. 114 ss.; A. VALLEBONA, *L'Ilva e la Cina*, in *Mass. giur. lav.*, 2012, 10, p. 740; ID., *Contro l'incertezza diabolica: l'Ilva e Carl Schmitt*, in *Mass. giur. lav.*, 2013, 1-2, p. 20; ID., *Per l'Ilva non basta neppure la Corte costituzionale*, in *Mass. giur. lav.*, 2013, 7, p. 495.

⁶ Sulle implicazioni occupazionali della transizione verso la c.d. *green economy*, cfr. L. RUSTICO-M. TIRABOSCHI, *Le prospettive occupazionali della green economy tra mito e realtà*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, 4, pp. 931 ss. e, da ultimo, L. CASANO, *Skills and professions for a "Just Transition"*. *Some reflections for legal research*, in *E-Jour. Int. Comp. Lab. Stud.*, 2019, 8(3), pp. 31 ss.

cinquant'anni dall'approvazione della legge 20 maggio 1970, n. 300 (c.d. Statuto dei diritti dei lavoratori), da rileggere in relazione al dato del progressivo ampliamento delle aree di intervento delle rappresentanze dei lavoratori verso questioni di politica (del diritto) ambientale che, solo apparentemente, esulano dalla tutela selettiva dell'interesse collettivo alla qualità e salubrità dell'ambiente di lavoro.

Contrariamente a quanto un approccio semplicistico al tema potrebbe indurre a credere, il rapporto tra rappresentanza del lavoro e questione ambientale non è un problema dell'oggi. Nel presente, semmai, si manifestano gli effetti di una crisi di sistema, le cui radici devono essere ricercate nelle fasi di ascesa e declino del capitalismo industriale⁷, nell'ambito del quale il conflitto tra lavoro e ambiente è stato socialmente e giuridicamente costruito. Questioni di cui si rende necessario dare conto nel prosieguo dello scritto, collocandole in una prospettiva storico-evolutiva necessaria non solo a restituire un più corretto inquadramento del tema sul piano giuridico e delle relazioni industriali, ma anche a gettare luce, di fianco alle «ampie zone d'ombra» che la storia del rapporto tra sindacato, salute pubblica e ambiente ci consegna⁸, su una lunga tradizione di impegno del nostro movimento sindacale nel promuovere, faticosamente, una idea di sviluppo sostenibile che incorporasse anche la variabile ambientale.

2. Lavoro e ambiente nello sviluppo economico, sociale ed istituzionale del secondo dopoguerra

In Italia, Paese di industrializzazione tardiva e diseguale, il formarsi di una consapevolezza ambientale sul piano politico e sociale tardò a maturare. Fin dal secondo dopoguerra, la necessità di garantire al Paese un assetto istituzionale consono a una moderna democrazia⁹ spinse le istituzioni, gli industriali e il sindacato a non imporre alcun freno allo sviluppo, «giudicato il solo garante della

⁷ In argomento, cfr. M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, Bergamo, 2019, pp. 24-25 e *passim*.

⁸ P. TULLINI, *I dilemmi del caso Ilva*, cit., p. 164.

⁹ S. LUZZI, *Il virus del benessere. Ambiente, salute, sviluppo nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 24.

stabilità sociale»¹⁰. La stessa coscienza che il diritto alla salute rappresentasse un connotato della persona fisica e fosse, perciò, «un bene irrinunciabile e inalienabile», maturò con qualche ritardo nel movimento sindacale¹¹.

Nella fase della ricostruzione le conseguenze ambientali dei nuovi modelli di produzione industriale non erano contemplate nelle strategie di azione collettiva del sindacato, o comunque erano ritenute «un sacrificio minimale che valeva la pena pagare sull'altare dell'industrializzazione»¹². E tantomeno la cittadinanza e i movimenti collettivi potevano avvertire la questione delle ricadute sull'ambiente e sulla salute pubblica dello sviluppo industriale del Paese: in un momento in cui le imprese avevano scatenato una forte controffensiva verso i diritti dei lavoratori¹³, di fronte alla grande disponibilità di manodopera a basso costo conseguente all'esodo agricolo¹⁴, la priorità era non solo la tutela della salute interna alle fabbriche, ma la elaborazione di una strategia di rappresentanza che fosse in grado di dare risposta a un bisogno reale delle masse operaie e contadine, che prima di tutto volevano e dovevano essere garantite quanto ai loro mezzi elementari di sussistenza¹⁵.

Il paradigma dello sviluppo, inteso come percorso di fuoriuscita dalla condizione rurale, vissuta in termini di scarsità materiale in un contesto sociale e culturale arretrato, è stato dominante nella fase del miracolo economico e in un certo senso si poneva in continuità con le politiche industriali del ventennio fascista. Specularmente allo stereotipo del cittadino subalterno, stava il modello del lavoratore «rassegnato e fatalista» che accetta, senza discutere, «i dogmi più spinti del taylorismo razionalizzante»¹⁶. Fu difatti quel paradigma di

¹⁰ F. PAOLINI, *Industria diffusa e inquinamento nell'area fiorentino-pratese, 1946-2001*, in S. ADORNO-S. NERI SERNERI (a cura di), *Industria, ambiente e territorio. Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 172.

¹¹ L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1976, p. 11.

¹² ID., *op. cit.*, p. 42. Sul punto, cfr. K. CALAVITA, *Worker Safety, Law, and Social Change: The Italian Case*, in *Law & Society Review*, vol. 20, 1986, 2, pp. 189-228; F. CARNEVALE-A. BALDASSERONI, *Mal da lavoro. Storia della salute dei lavoratori*, Laterza, Bari-Roma, 1999, spec. pp. 147-229.

¹³ P. ICHINO, *I primi due decenni del diritto del lavoro repubblicano*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2007, 1, pp. 221-247, spec. p. 237.

¹⁴ C. FALASCA, *Lavoro e ambiente. La Cgil e la transizione alla sostenibilità*, Ediesse, Roma, 2006, p. 46. Ma si veda anche G. GIUGNI, *Introduzione*, in S. PERLMAN, *Ideologia e pratica dell'azione sindacale*, La nuova Italia, Firenze, 1956, spec. pp. LVIII-LIX.

¹⁵ F. FERRAROTTI, *L'ambiguità politica della contrattazione aziendale*, in ID., *Idee per una nuova società*, Vallecchi, Firenze, 1974, p. 283.

¹⁶ L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 12.

«supersfruttamento»¹⁷ della manodopera e delle risorse naturali, ancora privo di riferimenti alla dimensione della sostenibilità dello sviluppo, e per certi versi antitetico all'ideale di progresso¹⁸, ad alimentare il consenso politico e sociale intorno a quelle iniziative imprenditoriali che, nei primi decenni postbellici, «riplasmarono radicalmente, e per lo più irreversibilmente, gli assetti ambientali di vasti territori del paese»¹⁹.

Sollecitato da uno sviluppo tumultuoso e in larga parte sregolato della industrializzazione durante il miracolo italiano, il tema della tutela dell'ambiente comincia ad affiorare, già dalla seconda metà degli anni Sessanta, nel dibattito civilistico sulla teoria dei beni, nei termini di una mutata considerazione del rapporto tra l'uomo e la natura, tra la persona e il "mondo"²⁰. Si trattava di un cambio di prospettiva significativo, posta la sostanziale estraneità della nozione di ambiente alla tradizione normativa nazionale, il cui unico dato certo era la sua caratterizzazione in senso negativo, derivante dalla differenziazione fra bene singolo e insieme ambientale²¹. Tanto che quando la questione ambientale cominciò a porsi in maniera evidente, la legislazione vigente si occupava esclusivamente delle risorse naturali suscettibili di proprietà²², mentre nessuna regolamentazione protettiva esisteva per taluni beni che, pur rivestendo un interesse primario, avevano «la sfortuna di non avere proprietario»²³.

A differenza delle prime ricostruzioni dottrinali sul conflitto tra proprietà fondiaria e iniziativa economica industriale, tendenti in linea di massima a favorire l'attività produttiva e lo sviluppo occupazionale, gli interessi alla conservazione e alla difesa dell'ambiente si affacciano all'attenzione del giurista prima, e del legislatore nazionale dopo, in relazione all'aspirazione a una

¹⁷ G. DI VITTORIO, *Supersfruttamento e produttività nell'industria*, in F. STERI (a cura di), *Divisione del lavoro e sviluppo industriale. Lavoratori, macchine e organizzazione nell'industria italiana dalla ricostruzione all'autunno caldo*, Savelli, Roma, 1977, p. 36.

¹⁸ Cfr. M.L. RIGHI, *Le lotte per l'ambiente di lavoro dal dopoguerra ad oggi*, in *Stud. stor.*, 1992, 2-3, p. 619.

¹⁹ S. ADORNO-S. NERI SERNERI, *Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia. Introduzione*, in ID. (a cura di), *Industria, ambiente e territorio*, cit., p. 25.

²⁰ Così P. RESCIGNO, *Disciplina dei beni e situazioni della persona*, in *Quad. fiorentini*, 1976-1977, II, pp. 861 ss., qui p. 877, citato da G. RESTA, *I rifiuti come beni in senso giuridico*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2018, 2, p. 207.

²¹ U. POTOTSCHNIG, *Strumenti giuridici per la difesa della natura*, in *Foro amm.*, III, 1970, 9, p. 461.

²² ID., *ibidem*.

²³ ID., *op. ult. cit.*, p. 466. Il riferimento era all'aria, alla fauna e alla flora.

«migliore condizione della vita»²⁴. Pietro Rescigno fu tra i primi a rilevare come la propensione incoraggiata dalle leggi e dai giudici «a tradurre in cose le energie, il lavoro, l'iniziativa e perfino i sentimenti e le sofferenze e le passioni degli uomini», cominciasse a cedere ad una visione in cui il mondo diviene «materia di pretese individuali o di gruppi privati, dirette a difendere la natura ed a promuoverne lo sviluppo»²⁵.

3. *La centralità dell'art. 9, Stat. lav., nella dottrina civil-costituzionale e giuslavoristica degli anni Settanta*

Nonostante l'atteggiamento controverso che sulla questione ambientale il sindacato mostrò negli anni a venire, la dottrina civil-costituzionale, intenta a ricostruire la nozione unitaria di ambiente a cavallo tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, non mancò di rimarcare l'insufficienza dell'impegno dei singoli per la tutela ambientale, ricomprendendo nel novero degli interventi dei gruppi e delle azioni di categoria il contributo potenziale delle rappresentanze dei lavoratori. Decisivo in tal senso appariva il richiamo allo schema dell'articolo 9, della legge 20 maggio 1970, n. 300²⁶, comprensivo della legittimazione ad agire per l'inibitoria di attività inquinanti nocive alla salute dei lavoratori, dall'esercizio della quale avrebbero potuto trarre beneficio «anche gli abitanti dell'ambiente circostante»²⁷.

Gli argomenti in favore di tale tesi riposavano sulla convinzione che la disposizione statutaria rappresentasse una concretizzazione, nel senso di possibilità di controllo sulla nocività dei processi produttivi, del diritto alla salute ex articolo 32 Cost., quale situazione giuridica che «preesiste alla costituzione del rapporto di lavoro e che certamente non può ivi esaurirsi»²⁸. Sicché la qualifica di lavoratore di cui all'articolo 9 dello Statuto non riguarderebbe soltanto «il soggetto sotto il profilo del rapporto contrattuale», bensì costituirebbe il criterio di identificazione delle comunità che «“vivono” quella particolare connotazione

²⁴ P. RESCIGNO, *Disciplina dei beni e situazioni della persona*, cit., p. 878.

²⁵ ID., *op. ult. cit.*, p. 879.

²⁶ N. LIPARI - M. COSTANTINO - G. COTTURRI - A. JANNARELLI - R. PARDOLESI - G. PIEPOLI - N. SCANNICCHIO - A. SODO, *Il problema dell'uomo nell'ambiente*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Bari-Roma, 1974, spec. pp. 80-81.

²⁷ S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1979, p. 132.

²⁸ N. LIPARI - M. COSTANTINO - G. COTTURRI - A. JANNARELLI - R. PARDOLESI - G. PIEPOLI - N. SCANNICCHIO - A. SODO, *Il problema dell'uomo nell'ambiente*, cit., p. 81.

spaziale che è l'ambiente di lavoro». Con la conseguenza che la tutela statutaria avrebbe dovuto riconoscersi anche in favore di quei soggetti ricompresi «in un ambiente territoriale su cui può riflettersi in pregiudizio della salute l'attività dell'impresa (si pensi ad esempio agli abitanti della zona industriale di una grossa metropoli)»²⁹.

Questa impostazione rimase sostanzialmente negletta nel dibattito giuslavoristico, pur ponendosi in continuità con le acquisizioni della dottrina del tempo che, sul piano della sistemazione teorica della materia, indirizzava i propri sforzi al superamento della contrapposizione tra la teoria contrattualistica dominante e quella costituzionalista³⁰. Sul piano sistematico, l'articolo 9 dello Statuto contribuì al definitivo superamento di una dimensione puramente individuale dell'apparato prevenzionistico³¹, basata al massimo sul rifiuto della prestazione in ambiente nocivo, rendendo in tal modo finalmente possibile «una maggiore saldatura tra soggetto e oggetto, tra il lavoratore e il suo ambiente, fra la conoscenza dei fattori morbigeni e l'azione per rimuoverli»³². È in virtù di tale presupposto che il collegamento tra articolo 9 Stat. lav., articolo 2087 c.c. e articoli 32 e 41 Cost. consentirà alla magistratura di porre a carico del datore di lavoro non solo l'obbligo positivo di adottare le misure di sicurezza, ma anche quello negativo di astenersi da ogni iniziativa che potesse risultare pregiudizievole per la salute del prestatore di lavoro³³, rappresentando uno strumento di potenziale pressione per la concreta adozione delle misure necessarie a garantire la salute del lavoratore-cittadino, al punto tale da realizzare una redistribuzione dei poteri proprietari e mettere in discussione il paradigma dominicale classico³⁴.

²⁹ ID., *Ibidem*.

³⁰ È la posizione di C. SMURAGLIA, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Giuffrè, Milano, 1974; L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit.; M. FRANCO, *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1995.

³¹ T. TREU, *Statuto dei lavoratori e organizzazione del lavoro*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, pp. 1027 ss.; G.G. BALANDI, *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro: l'art. 9 dello Statuto*, in *Lav. dir.*, 1990, pp. 219 ss.

³² G. BERLINGUER, *Contrattazione sindacale e ambiente di lavoro*, in *Pol. econ.*, 1970, 3, p. 45, cit. da G. GHEZZI, *Art. 9 (Tutela della salute e dell'integrità fisica)*, in U. ROMAGNOLI - L. MONTUSCHI - G.F. MANCINI, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Zanichelli, Bologna, 1972, p. 151 (*non vidi*).

³³ Cfr. R. DEL PUNTA, *Diritti della persona e contratto di lavoro*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2006, 110, spec. §4.

³⁴ A. QUARTA, *Non-proprietà. Teoria e prassi dell'accesso ai beni*, ESI, Napoli, 2016, p. 191.

4. *Gli sviluppi sul piano giuridico e della prassi delle relazioni industriali*

Se inizialmente le scelte politiche e giudiziarie si indirizzarono unicamente alla massimizzazione della crescita industriale e del benessere materiale, dalla fine degli anni Sessanta, su quasi tutto il territorio nazionale, la contiguità tra industria e residenza era stata condizione scatenante di proteste e denunce da parte delle comunità locali e del sindacato. Il graduale ampliarsi degli obiettivi negoziali del sindacato emerse, in questa fase, come esito di un lungo percorso di contaminazione culturale tra movimento operaio e rappresentanza del mondo scientifico, il cui legame affonda le radici nelle origini politiche e intellettuali del sindacalismo italiano.

Nello scritto seminale sulla legge ferrea dell'oligarchia, Robert Michels notava come la commistione tra leadership politico-sindacali ed esponenti scientifici (avvocati, medici e professori universitari) fosse particolarmente evidente in Italia³⁵. Se in una certa misura l'intervento del «mentore socialista» favorì «il potente e quasi esplosivo sviluppo dell'organizzazione sindacale»³⁶, a differenza di quanto avvenne in altri ordinamenti questa caratteristica della rappresentanza del lavoro si spiegava solo parzialmente con la logica marxista dell'azione intellettuale come strumento di «risveglio» dei lavoratori dallo stato di alienazione. In larga parte e più pragmaticamente, si trattò di un percorso necessario per la costruzione di una rappresentanza dell'interesse collettivo in un contesto socio-culturale – quello italiano tra fine Ottocento e inizi del Novecento – del tutto peculiare, conflittuale e diviso al proprio interno. Le cause di ciò sono da ricercarsi, per un verso, nel passaggio relativamente rapido di masse di lavoratori dall'agricoltura all'industria poco o nulla filtrato dalla fase artigianale, contesto culturalmente più avanzato e tipico di altri ordinamenti; per altro verso, nella ostilità e diffidenza storica che il popolo italiano ha nutrito verso le classi dirigenti, essendo da sempre stato dominato da forze straniere con finalità estrattive, nei confronti delle quali al massimo si instauravano relazioni di tipo servile e clientelare. Così avvenne il sodalizio tra élite politico-sindacali e «i ribelli della classe borghese» (professori, medici e avvocati), cioè professionisti che avevano dapprima militato nelle fila del «nemico», per poi essere reclutati in

³⁵ R. MICHELS, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Hearts International Library, New York, 1915, pp. 80-81.

³⁶ G. GIUGNI, *Introduzione*, cit., p. LVI.

quelle del movimento operaio e dei partiti socialisti, in quanto «capaci di usare ogni sorta di artificio per eludere discussioni su questioni controverse, con l'obiettivo di spuntare un voto favorevole da una maggioranza ostile o almeno, nella peggiore delle ipotesi, di evitare contestazioni»³⁷.

Questo tratto originario del movimento sindacale italiano divenne particolarmente evidente tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta, sebbene in questa stagione il legame tra sindacato e scienza si manifestò in forme più genuine, meno inclini alla strumentalizzazione politica. Nel 1962 un gruppo di sociologi dell'Università di Torino formulava una nuova metodologia di ricerca in materia di salute e sicurezza sul lavoro, basata sulla promozione della conoscenza dei lavoratori attraverso la collaborazione tra sindacato e tecnici di estrazione accademica. Tale metodologia fu sperimentata in uno stabilimento del gruppo Montedison per poi essere replicata in altre aziende, fino a divenire un elemento fondamentale delle strategie di lotta sindacale per la tutela della salute e dell'ambiente di lavoro tra l'autunno caldo e i primi anni Settanta³⁸.

Al di fuori dei confini della fabbrica, i problemi delle grandi città, l'inquinamento, i trasporti urbani e suburbani emersero come un motivo di denuncia nei confronti di una società che affrettatamente cercava di «porsi sul binario della acquisizione di mete del benessere», pur essendone ancora profondamente distante³⁹. E infatti, la questione ambientale poté affermare il proprio potenziale di contestazione radicale nei confronti dei modelli più estrattivi di sviluppo, basati sull'industrializzazione selvaggia e sull'abusivismo edilizio, solo quando il modello delle «aspettative crescenti»⁴⁰ entrò in crisi per ragioni proprie⁴¹, al punto da erodere la capacità stessa delle aree industriali contigue agli insediamenti abitativi di sostenere non solo l'occupazione e i redditi delle comunità locali, ma anche le aspettative di benessere delle generazioni future. Il diffondersi di una coscienza ambientale nella cittadinanza e nei lavoratori si accompagnò alla crisi e talvolta al venir meno delle motivazioni

³⁷ R. MICHELS, *Political Parties*, cit., p. 85.

³⁸ S. BARCA, *On working-class environmentalism: a historical and transnational overview*, in *Interface*, 2012, 2, pp. 61-80, 71.

³⁹ Così G. GIUGNI, *Sindacato: anni '70*, in Id., *Il sindacato fra contratti e riforme. 1969-1973*, De Donato, Bari, 1973, p. 106, ma già in *Econ. lav.*, 1972, 2, pp. 169-188.

⁴⁰ F. DE FELICE, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana. Volume secondo. La trasformazione dell'Italia. Sviluppo e squilibri*, Einaudi, Torino, tomo 1, 1995, p. 838.

⁴¹ Così S. ADORNO-S. NERI SERNERI, *Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, cit., p. 27.

economiche e occupazionali, che avevano reso socialmente sostenibile la localizzazione degli impianti industriali in prossimità delle aree urbane⁴².

È in questo contesto che maturano le premesse per le prime sostanziali forme di giuridificazione nel campo della normativa ambientale, in risposta pur ancora ad esigenze sporadiche e marcatamente settoriali⁴³. Gli studi di diritto dell'ambiente e gli orientamenti giurisprudenziali tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta saranno influenzati dallo scritto di Massimo Severo Giannini *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*⁴⁴. I capisaldi di questa dottrina possono essere così schematizzati: l'ambiente è concepito come un bene; il concetto di ambiente non è una nozione giuridica, ma soltanto la somma di una pluralità di profili giuridicamente rilevanti che incrociano la dimensione naturalistica (paesaggio, beni culturali, bellezze naturali, parchi floro-faunistici, ecc.), urbanistica (sanità, igiene del suolo, difesa delle risorse idriche, difesa dell'atmosfera, ecc.) e dell'inquinamento; gli strumenti legislativi del presente e del futuro per la difesa del bene ambiente non sono che gli strumenti del passato, con dei perfezionamenti applicativi. Questa tesi ruotava attorno al convincimento che all'ambiente dovessero attribuirsi dimensioni multiformi e che, per poterne cogliere i tratti distintivi, le relative discipline normative non potessero che essere settoriali, sebbene già si riconoscesse come stessero emergendo dei tratti comuni, anticipando quello che sarebbe stato il futuro assetto unitario⁴⁵.

Sul piano della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, il "risveglio" è propiziato dalla rapida crescita politica dei lavoratori⁴⁶. Con lo Statuto dei lavoratori, le maestranze potevano finalmente beneficiare di un apparato giuridico-istituzionale per incidere con maggiore forza, almeno sulla carta, sulle scelte strategiche aziendali anche in materia ambientale, sebbene il modello di rappresentanza prefigurato dall'articolo 9 fosse presto derelitto e consegnato alla

⁴² M. NUCIFORA, *Pianificazione e politiche per l'ambiente. Le aree industriali italiane nel secondo Novecento*, in S. ADORNO-S. NERI SERNERI (a cura di), *Industria, ambiente e territorio*, cit., p. 317.

⁴³ La manualistica in materia considera come prima normativa propriamente ambientale la l. n. 615/1966, concernente la lotta contro l'inquinamento atmosferico (c.d. legge "antismog"), seguita dalla legge sulle sostanze pericolose (l. n. 256/1974), dalla legge Merli sull'inquinamento idrico (l. n. 319/1976) e dal decreto legislativo sui rifiuti (d.p.r. n. 915/1982). Cfr. G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 13.

⁴⁴ M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1973, 1, pp. 15-53.

⁴⁵ *Id.*, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁶ L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 12.

storia⁴⁷: investito dall'opera «normalizzatrice» della giurisprudenza, della contrattazione collettiva e della stessa legislazione successiva (art. 20, legge n. 833/1978), finì per essere fagocitato, di fatto, dall'azione delle rappresentanze sindacali previste a fini generali dall'articolo 19 dello stesso Statuto dei lavoratori e dall'utilizzo dei relativi mezzi di pressione⁴⁸.

Quella breve ma intensa esperienza di contrattazione delle condizioni ambientali del lavoro, che coinvolse migliaia di lavoratori tra l'autunno caldo e i primi anni Settanta, oltre a ridurre sensibilmente la nocività nelle fabbriche, costituì uno straordinario percorso di partecipazione collettiva a una progettazione più sostenibile dell'organizzazione del lavoro e della produzione⁴⁹. Al tempo stesso, l'aver spalancato la porta alla contrattazione e alle più tradizionali forme di autotutela non solo impedì il ricorso ad altri mezzi di composizione dei molteplici conflitti di interessi implicati nel rapporto tra lavoro e ambiente dentro e fuori la fabbrica, ma comportò il condizionamento della effettività dell'articolo 9 alla variabile della crescita o meno del potere sindacale⁵⁰, che nel corso degli anni divenne via via più contestuale.

Sporadiche e a macchia di leopardo rimasero le iniziative sindacali rivolte in modo specifico alla tutela ambientale e del territorio. Nel 1972 Cgil, Cisl e Uil della provincia di Cremona si opposero fermamente attraverso l'utilizzo dell'istituto referendario previsto dallo Statuto all'ulteriore ampliamento dell'impianto della Amoco Corporation, la raffineria di petrolio divenuta successivamente proprietà della Tamoil⁵¹. Nonostante la crisi economica e occupazionale che si registrò a fronte degli scandali sull'inquinamento del polo petrolchimico del Siracusano, nel 1973 i lavoratori e la cittadinanza delle zone di Augusta, Priolo e Melilli si coalizzarono per promuovere i primi accertamenti giudiziari sulle condotte delle aziende del complesso industriale (Eni, Polimeri Europa, Dow Italia, Erg e Syndial)⁵². Al 1974 risale la riunione sindacale in cui a

⁴⁷ Così U. ROMAGNOLI, *Intervento*, in G. ARRIGO (compilato da), *Lo Statuto dei lavoratori: un bilancio politico*, De Donato, Bari, 1977, p. 46.

⁴⁸ M. BIAGI, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro verso il 1992*, in ID. (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive CEE*, Maggioli, Rimini, 1991, pp. 123-136, ora in L. MONTUSCHI-M. TIRABOSCHI-T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 388-404, qui p. 397.

⁴⁹ L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., pp. 43-45.

⁵⁰ ID., *op. ult. cit.*, p. 144.

⁵¹ S. RAVELLI, *Morire di petrolio. Trent'anni di lotte radicali a Cremona contro l'inquinamento ambientale, economico, sociale e politico*, Reality Book, Roma, 2014, p. 11.

⁵² S. BARCA, *On working-class environmentalism*, cit., spec. p. 72.

un gruppo di lavoratori venne per la prima volta esplicitata la pericolosità della sostanza lavorata in alcuni stabilimenti del Petrolchimico di Porto Marghera per le popolazioni residenti nelle zone limitrofe all'impianto⁵³. Poco o null'altro si rinviene nella storiografia del movimento sindacale in questa fase storica, della quale fu emblematica la dispensa realizzata dai sindacati metalmeccanici sull'ambiente di lavoro⁵⁴, tutta incentrata sull'azione di contrasto e rimozione dei fattori nocivi e dei rischi ambientali per la salute e la sicurezza dei lavoratori all'interno della fabbrica.

Il disastro dell'Icmesa di Seveso del 10 luglio 1976 fu il primo episodio della storia italiana in cui il rischio ambientale palesò il suo potenziale distruttivo e insieme i limiti dei presidi sindacali più tradizionali della salute, consentendo un cambio di atteggiamento nei confronti del rapporto tra fabbrica e ambiente, anche a livello di legislazione comunitaria. La drammaticità di quell'evento segnò lo spartiacque tra due momenti⁵⁵: quello in cui centrale era la questione della salute dei lavoratori nella fabbrica, e quello nel quale la dimensione pubblicistica del problema "salute e lavoro" si allarga a uno scenario più ampio e complesso, in cui la nocività ambientale è subita dalle comunità circostanti l'insediamento industriale e dall'ambiente inteso in senso lato. L'idea secondo la quale ciò che accadeva all'interno dei luoghi di lavoro non avrebbe avuto ricadute sostanziali sull'ambiente naturale e sulle comunità dimostrò, definitivamente, la sua fallacia⁵⁶. Con il disastro ambientale di Seveso, cui seguì di lì a poco quello della Anic (Enichem) di Manfredonia (il 26 settembre 1976)⁵⁷, si sgretolò non solo una convinzione popolare, ma una *forma mentis* che caratterizzava l'atteggiamento dei sindacati, della politica e della magistratura.

4.1. *Crisi economica ed emersione del conflitto tra lavoro e ambiente*

⁵³ F. CASSON, *La fabbrica dei veleni. Storie e segreti di Porto Marghera*, Sperling & Kupfer, Segrate, 2007, p. 7.

⁵⁴ Fim-Fiom-Uilm Sindacati Metalmeccanici, *L'ambiente di lavoro*, 1971.

⁵⁵ Così C. FALASCA, *Lavoro e ambiente*, cit., p. 61.

⁵⁶ Cfr. S. LUZZI, *Il virus del benessere*, cit., p. 148, il quale sul punto cita anche il volume di N. PENELOPE, *Seveso. 1976-2006*, Nuova Iniziativa Editoriale, Roma, 2006, pp. 36-37 (*non vidi*). In argomento, cfr. altresì L. CENTEMERI, *Ritorno a Seveso. Il danno ambientale, il suo riconoscimento, la sua riparazione*, Bruno Mondadori, Milano, 2006.

⁵⁷ Cfr. G. DI LUZIO, *I fantasmi dell'Enichem. La lezione di civiltà di un operaio del petrolchimico di Manfredonia*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2003, e, ancora, S. LUZZI, *op. cit.*, pp. 152-155.

Dalla seconda metà degli anni Ottanta, le istanze di una politica ambientale cominciano a prendere la forma di un apparato di norme e principi omogenei, prodromici alla configurazione unitaria della nozione di ambiente da parte della giurisprudenza. Con l'avanzare dei drastici processi di ristrutturazione tecnologica e terziarizzazione del sistema industriale, implicanti una significativa rivisitazione dei modelli organizzativi del lavoro e l'accendersi del dibattito dottrinale sulla crisi del diritto e della rappresentanza del lavoro⁵⁸, quelle istanze si tradussero in interventi legislativi di respiro più ampio, destinati a contribuire significativamente alla graduale trasformazione dell'impatto ambientale e territoriale dell'industria, proprio mentre i processi di delocalizzazione e parziale deindustrializzazione andavano ridefinendo i termini del rapporto tra sviluppo economico, governo del territorio e tutela occupazionale⁵⁹.

Sospinti da una crescente attenzione al tema da parte delle istituzioni internazionali⁶⁰, in ragione dell'aggravarsi della crisi ambientale⁶¹, questi mutamenti determinarono la materializzazione dell'interesse all'ambiente e della sua difesa intesa nel significato unitario del termine⁶², ovvero come insieme omogeneo di competenze giuridiche, di poteri amministrativi, di centri d'imputazione giuridica e di situazioni giuridiche tutelabili, oggi confluite in larga parte nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e in numerosi altri provvedimenti legislativi di carattere settoriale. Se con la sentenza resa a sezioni unite il 6 ottobre 1979, n. 5172, la Cassazione per la prima volta riconobbe l'esistenza di uno specifico «diritto alla salubrità dell'ambiente»⁶³, è nella

⁵⁸ Cfr., *ex multis*, M. D'ANTONA (a cura di), *Politiche di flessibilità e mutamenti del diritto del lavoro. Italia e Spagna*, ESI, Napoli, 1990.

⁵⁹ S. ADORNO-S. NERI SERNERI, *Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, cit., p. 20.

⁶⁰ A. FODELLA-F. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009; G. BADIALI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, ESI, Napoli, 1995.

⁶¹ È dalla Dichiarazione delle Nazioni unite sull'ambiente umano (Stoccolma, 1972) che comincia a riconoscersi come, attraverso il rapido sviluppo della scienza e della tecnologia, l'uomo abbia acquisito «la capacità di trasformare il suo ambiente in innumerevoli modi e in misura senza precedenti. I due elementi del suo ambiente, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita» (Preambolo, §1).

⁶² Sul processo di *materializzazione* della nozione di ambiente, si veda G. ROSSI, *op. cit.*, pp. 11 e 20-21.

⁶³ Con riferimento al tipo di protezione relativa al diritto all'ambiente salubre, la Cassazione in questa pronuncia mette in risalto l'evidenza «che si tratta di tecnica giuridica di tipo garantistico, che è poi quella propria dei “diritti fondamentali” o “inviolabili” della persona umana». Si tratta cioè, di «tutela piena che si concreta nella attribuzione di poteri di libera fruizione di utilità e di libero svolgimento di attività, di esclusione degli ostacoli che all'una o all'altro si frappongono da

seconda metà degli anni Ottanta che la Corte costituzionale giungerà al capovolgimento della dottrina gianniniana individuando nell'articolo 32 Cost. la chiave interpretativa per l'inquadramento dell'ambiente come «bene giuridico unitario, avente una propria ed autonoma rilevanza, e come tale distinto dagli elementi naturali che lo compongono, nonché oggetto di una disciplina differente rispetto a quelle che regolano i singoli elementi di esso»⁶⁴.

Il vasto contenzioso giudiziario scaturito tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta sull'applicazione delle normative ambientali di nuova generazione testimoniava, comunque, i persistenti ritardi del sistema industriale italiano nel modulare gli obiettivi di produttività e crescita in forma compatibile con la salvaguardia dell'ambiente. Mentre sul piano sociale e sindacale la questione ambientale si concretizzò, in questa fase storica, nella lotta per l'adozione di tecnologie antinquinamento e intorno alla discussione sulla delocalizzazione dei complessi industriali, ben presto cominciò a porsi, sia nel campo del diritto ambientale, sia nel campo del diritto del lavoro, il problema della sostenibilità delle scelte relative alle misure di tutela da adottare nei riguardi dell'una e dell'altra sfera di interessi.

parte di chicchessia. Ed è in questa difesa a tutta oltranza contro ogni iniziativa ostile, da chiunque provenga – altri singoli o persino l'autorità pubblica – non già in una considerazione atomistica, asociale, separata dall'uomo che risiede il significato del richiamo al “diritto fondamentale dell'individuo”. In una parola: la strumentazione giuridica è quella del diritto soggettivo, anzi del diritto assoluto».

⁶⁴ Sebbene la Corte costituzionale riconosca che le varie componenti del bene ambiente possano anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela, «il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione». Così C. cost. 30 dicembre 1987, n. 641. Ma si veda anche C. cost. 28 maggio 1987, n. 210: «Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione».

Anziché trovare convergenza all'interno di un disegno unitario di sviluppo sostenibile, tuttavia, le contraddizioni latenti tra questione sociale e questione ambientale vennero rapidamente al pettine, tramutandosi in un conflitto drammatico tra due culture che apparivano, al tempo, irriducibili e inconciliabili: quella industrialista, ampiamente appoggiata dal movimento operaio e sindacale, e quella ambientalista⁶⁵. Se dalla fine degli anni Settanta il fenomeno delle dimissioni cominciava ad emergere con chiarezza⁶⁶, è in concomitanza con la crisi e le ristrutturazioni della metà degli anni Ottanta che, almeno in un primo momento, l'attenzione negoziale del sindacato torna a catalizzarsi su obiettivi primari di difesa dei posti di lavoro e degli impianti, a scapito del controllo della sicurezza della prestazione del lavoro e dell'impatto ambientale delle produzioni.

Il monopolio sindacale nel governo delle politiche contrattuali in materia ambientale, che in una certa misura tradiva l'impostazione pluralista dell'articolo 9 Stat. lav., fu in questa fase di ristagno foriero di conflitti interni alla base associativa del sindacato, alimentando divisioni che indebolirono la capacità delle rappresentanze del lavoro di trovare mediazioni sostenibili, in un momento in cui le aziende potevano far leva sul ricatto occupazionale per vanificare le conquiste già strappate o impedire la riapertura delle vertenze⁶⁷. In queste circostanze si consumò la fine del sodalizio tra il sindacato confederale e l'associazionismo scientifico-culturale, che rimarrà il principale erede della tradizione intellettuale del movimento operaio italiano (es. Medicina democratica, Legambiente ecc.). Emblematica fu la vicenda della Montedison di Porto Marghera e quella dell'Acna di Cengio⁶⁸, dove la sensibilità e le denunce dei singoli lavoratori verso la tutela della salute e dell'ambiente dentro e fuori la fabbrica trovarono proprio nell'associazionismo scientifico-culturale un solido punto di riferimento, mentre finirono per scontrarsi duramente con gli interessi della produzione e con la posizione "troppo dolce" del sindacato⁶⁹.

⁶⁵ L. CORONA, *Industrialismo e ambiente urbano: le molte identità di Bagnoli*, in S. ADORNO-S. NERI SERNERI (a cura di), *Industria, ambiente e territorio*, cit., p. 203.

⁶⁶ In argomento, cfr. E. ARMANO-C.A. DONDONA-F. FERLAINO (a cura di), *Postfordismo e trasformazione urbana. Casi di recupero dei vuoti industriali e indicazioni per le politiche nel territorio torinese*, IRES, Centro stampa regione Piemonte, 2016.

⁶⁷ Si palesò, in sostanza, un rischio già anticipato e segnalato da L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., pp. 154-155.

⁶⁸ S. LUZZI, *Il virus del benessere*, cit., pp. 126-130.

⁶⁹ Il riferimento è alla nota vicenda dell'operaio Gabriele Bortolozzo, il quale aveva cominciato a protestare duramente, anche più della Commissione ambiente del Petrolchimico e dei sindacati. Li aveva scavalcati e anche accusati di inerzia. Era entrato in conflitto con tutti coloro che

5. Prime esperienze di *Just Transition*

Tanto la riconfigurazione degli assetti industriali, quanto l'elaborazione di una sensibilità da parte dell'opinione pubblica e della società civile verso la salvaguardia ambientale, nel contesto locale si tradurranno in un processo di mediazione tra soggetti sociali – imprenditori, lavoratori, popolazione civile – e decisori politici e amministrativi. Una forma di concertazione sociale di prossimità, al contempo foriera e risolutrice di conflitti, tra i quali ricorrente era quello che tendeva a contrapporre la tutela dell'ambiente e quella dell'occupazione, ma anche fautrice di necessari compromessi, tendenzialmente favorevoli alle ragioni dell'economia, tra le istanze poste dal territorio e le esigenze delle imprese. Compromessi che il legislatore cominciava ad attuare attraverso la produzione di normative speciali ed emergenziali che, specie a livello locale e regionale, solo parzialmente contribuiranno a indirizzare l'attività d'impresa verso percorsi di autentica responsabilizzazione, limitandone l'attitudine estrattiva attraverso la regolazione dello sfruttamento delle risorse e delle emissioni inquinanti⁷⁰.

A una fase di accettazione silenziosa, collegata alle “aspettative crescenti” di benessere, sviluppo occupazionale e *welfare* generato dall'industria, seguirono inevitabilmente i processi di deindustrializzazione e una nuova presa di coscienza ambientale si diffuse nel lavoratore-cittadino. Il processo di desertificazione industriale, infatti, non solo comportò il proliferare di aree abbandonate a forte rischio ambientale, ma anche il formarsi di una nuova consapevolezza politico-sociale sulle questioni legate alla tutela del paesaggio e alla pericolosità degli impianti. È con la smaterializzazione dei confini della fabbrica tipo del Novecento industriale che la coscienza critica della società civile e della rappresentanza del lavoro comincia a manifestarsi con maggiore fervore,

comandavano in fabbrica, da una parte (i dirigenti) e dall'altra (i sindacati): così F. CASSON, *op. cit.*, p. 146. Analoghe considerazioni si rinvengono in G. NEBBIA, *Breve storia della contestazione ecologica*, in *Quad. stor. ecol.*, 1994, 4, pp. 19-70, il quale al §17, ripercorre brevemente la storia delle lotte ecologiche operaie, come quella dell'Acna di Cengio, condotta, appunto, in contrapposizione alla posizione “troppo dolce” del sindacato. Si veda anche ID., *Contributo a una storia della contestazione ecologica*, in *Quad. stor. ecol.*, 1993, 3, pp. 111-114, e ID., *La contestazione ecologica*, in *Soc. urb. rur.*, 1990, 31, pp. 27-36.

⁷⁰ S. ADORNO-S. NERI SERNERI, *Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, cit., pp. 22-23.

rendendosi sensibile nei riguardi di quegli interessi di carattere generale, legati alla salvaguardia dell'ambiente naturale, del paesaggio e dei beni comuni locali, rimasti estranei o comunque fino ad allora percepiti come alternativi rispetto all'interesse primario alla tutela dei redditi e dell'occupazione.

Soprattutto nella grande industria manifatturiera, l'eredità delle vertenze aziendali contro l'organizzazione Tayloristica della produzione favorì, nei luoghi di lavoro, la maturazione delle relazioni industriali verso percorsi di partecipazione, contribuendo all'accelerazione dei processi di ristrutturazione tecnologica e organizzativa, anche grazie ad un uso più oculato e razionale dei dispositivi statuari. A partire dagli anni Ottanta, un numero considerevole di aziende industriali incontrò la disponibilità di importanti segmenti del sindacato a negoziare cambiamenti sostanziali del ciclo produttivo⁷¹. All'interno dei settori maggiormente esposti alla legislazione ambientale, la cooperazione tra sindacato e azienda si concretizzò anche nella definizione congiunta delle politiche per il contenimento dell'impatto della produzione sull'ambiente e sulle comunità locali.

Centrale nel perfezionamento di una rinnovata sensibilità ambientale dei lavoratori e del movimento sindacale sarà il progressivo spostarsi dell'attenzione sociale dal danno provocato dalle industrie alla salute degli individui verso il danno inferto all'ambiente. Il passaggio dell'attenzione politica e sociale dall'infortunistica individuale sul lavoro verso i controlli sanitari su nuclei di operai impiegati nei reparti o stabilimenti più nocivi, per arrivare alle indagini epidemiologiche sulle patologie diffuse nelle popolazioni dei territori interessati, pur rimanendo all'interno di un approccio igienico-sanitario, testimoniò «il progressivo affermarsi di una considerazione sistemica del rapporto tra industria e salute»⁷².

Il disastro della centrale nucleare di Černobyl' del 26 aprile 1986 e il referendum anti-nucleare che seguì a stretto giro riportarono al centro del confronto politico-sindacale il tema del c.d. "ambiente esterno", in considerazione dello schierarsi di numerosi rappresentanti del mondo del lavoro contro quella scelta energetica⁷³. Ben oltre i proclami mediatici e la retorica dei

⁷¹ M. REGINI, *Uncertain Boundaries. The Social and Political Construction of Economies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p. 125.

⁷² S. ADORNO-S. NERI SERNERI, *op. cit.*, p. 24.

⁷³ Cfr. E. BATTAGLINI, *Ambiente e società nella tarda modernizzazione: le sfide per il sindacato*, in *Quad. rass. sind.*, 2010, 2, pp. 129 ss.

favorevoli e dei contrari ai quesiti referendari, i disastri naturali e ambientali susseguitisi tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta favorirono dinamiche ricostruttive e di rilancio economico maggiormente inclini a presidiare il pilastro ambientale dello sviluppo, in parallelo a una produzione normativa ad opera dell'autonomia collettiva orientata a un più ragionevole bilanciamento degli interessi tra razionalità economica, salvaguardia occupazionale e tutela dell'ambiente⁷⁴.

Sul piano dell'ordinamento intersindacale, saranno alcune specifiche esperienze locali e settoriali di relazioni industriali partecipative, insieme ai contratti collettivi della fine del decennio Ottanta e dei primi anni Novanta, a sperimentare per la prima volta forme di disciplina integrata del rischio ambientale⁷⁵, producendo le prime norme riguardanti il rapporto fabbrica-territorio, l'uso efficiente delle risorse, l'inquinamento atmosferico e sistemi di qualificazione delle imprese nell'ottica della prevenzione dei rischi connessi ai disastri naturali e ambientali⁷⁶: in molti casi si trattava di accordi prelegislativi o di mere dichiarazioni di intenti, che testimoniavano comunque buon senso e ragionevolezza, impegnando l'azienda ad un comportamento, nei confronti dei problemi legati all'impatto ambientale della produzione, concordato con il sindacato e controllato dal sindacato. Seppur con evidenti ritardi e non pochi limiti sotto il profilo della qualità tecnica dei contenuti regolativi, le parti sociali tornano a misurarsi con un concetto di ambiente di tipo sistemico e integrato.

6. *L'evoluzione del quadro normativo*

Queste primordiali forme di *Just Transition* hanno trovato, negli anni a venire, un significativo riscontro sul piano normativo, in primo luogo nella direttiva-quadro 89/391/CEE del 12 giugno 1989⁷⁷, attraverso la quale le

⁷⁴ M. TIRABOSCHI, *Prevenzione e gestione dei disastri naturali (e ambientali): sistemi di welfare, tutele del lavoro, relazioni industriali*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, 3, pp. 573-605, spec. pp. 600-602.

⁷⁵ Cfr. ad esempio il protocollo del CCNL Chimici ENI su "Salute, sicurezza e ambiente" del 1 dicembre 1986 e il Verbale di accordo Enimont-Fulc in tema di ambiente del 5 maggio 1989.

⁷⁶ Cfr. C. FALASCA, *Lavoro e ambiente*, cit., pp. 73-75 e M. TIRABOSCHI, *Prevenzione e gestione*, cit., pp. 603 ss.

⁷⁷ M. BIAGI (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive CEE*, Maggioli, Rimini, 1991; B. CARUSO, *L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 1-35, M. MARESCA, *Ambiente di lavoro e protezione comunitaria*, Giuffrè, Milano, 1997; E. GIBELLIERI-F. STRAMBI, *La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nella Comunità Europea*

istituzioni comunitarie hanno investito l'impresa di forti pressioni regolative e nel contempo di una «intensa sollecitazione ad autoregolarsi e migliorarsi continuamente – col contributo di tutti gli attori, lavoratori compresi – sotto il profilo della tutela ambientale, sviluppando un incessante movimento di rigenerazione interna»⁷⁸.

La direttiva-quadro ha rappresentato un punto di svolta nel sistema prevenzionistico⁷⁹, nella misura in cui è andata a influenzare, anche per il tramite dell'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia europea⁸⁰, l'impianto normativo lavoristico con particolare riguardo ai profili organizzativi del rapporto di lavoro, segnando il contestuale passaggio da una visione conflittuale della nocività in fabbrica alla partecipazione «specializzata» a tutela della salute e dell'ambiente⁸¹. Una vera e propria “rivoluzione copernicana” in quanto a tecniche di prevenzione⁸²: il motto “torniamo allo Statuto!” che ne scaturì avrebbe significato, una volta tanto, «una scelta di progresso», rispetto alla quale parte della dottrina ritenne non necessario adottare alcun provvedimento particolare che non fosse «lo sganciamento sul piano interpretativo» delle rappresentanze di cui all'articolo 9 dalle Rsa⁸³.

Con il d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 lo sganciamento avvenne, ma non recuperando il modello statutario, bensì istituendo la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza⁸⁴. Si trattò di una decisione confermata dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 che, per taluni, implicò l'abrogazione implicita dell'articolo 9⁸⁵, stante la sostanziale sovrapposizione dell'ambito di competenza assegnato

del Carbone e dell'Acciaio (CECA), in A. GRIECO-P.A. BERTAZZI (a cura di), *Per una storiografia italiana della prevenzione occupazionale e ambientale*, Franco Angeli, Milano, 1997, pp. 89-103.

⁷⁸ R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, cit., p. 155.

⁷⁹ G.G. BALANDI, *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro*, cit.

⁸⁰ Il riferimento è a Corte giust., 12 novembre 1996, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-84/94, sulle cui implicazioni si veda, ampiamente, F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona. Diritti e rimedi*, Giuffrè, Milano, 2014.

⁸¹ M. BIAGI, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata*, cit., p. 399.

⁸² Cfr. G. NATULLO, *Il quadro normativo dal Codice civile al Codice della sicurezza sul lavoro. Dalla Massima Sicurezza possibile alla Massima Sicurezza effettivamente applicata?*, in ID. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet, Torino, 2015, spec. § 1.

⁸³ M. BIAGI, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata*, cit., p. 398.

⁸⁴ G. NATULLO, *Rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e rappresentanze sindacali in azienda*, in *Arg. dir. lav.*, 1997, 4, p. 205.

⁸⁵ Cfr. tra i tanti L. GALANTINO, *Il contenuto dell'obbligo di sicurezza*, in ID. (a cura di), *La sicurezza del lavoro. Commento ai decreti legislativi 19 settembre 1994, n. 626 e 19 marzo 1996, n. 242*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 34; G. PROIA, *Consultazione e partecipazione dei lavoratori*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da*

alle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza rispetto allo schema prefigurato dalla disciplina statutaria. Ma in realtà il recepimento della direttiva-quadro comportò nulla di più che la istituzionalizzazione di una delle molteplici modalità di concretizzazione dell'articolo 9 che, al pari della norma di chiusura del sistema prevenzionistico (art. 2087 c.c.), continua a porsi in un rapporto di *genus ad speciem* rispetto alla normativa speciale per quanto attiene i profili collettivi di presidio della salute azionabili tanto in sede promozionale che giudiziale⁸⁶. Con la sola rilevante differenza che al modello volontaristico e pluralistico dello Statuto, rivolto alle rappresentanze dei lavoratori in quanto espressione di "comunità di rischio" liberamente determinate⁸⁷, viene ora ad affiancarsi la disciplina obbligatoria di derivazione comunitaria, indirizzata a garantire prerogative di rappresentanza e standard minimi di tutela indefettibili. Nonostante la piena sovrapposizione funzionale tra i due modelli di rappresentanza, i diritti riconosciuti dall'articolo 9 vengono ad essere rafforzati, attraverso lo sviluppo di obblighi datoriali di formazione, informazione, consultazione e partecipazione⁸⁸.

6.1. *Dall'Rls all'Rlsa e oltre*

Peraltro, se il d.lgs. 626/1994 si mostrò poco incline a recepire i contenuti contrattuali più avanzati in materia di gestione integrata dei rischi ambientali⁸⁹, opportunamente il legislatore del 2008, nel disciplinare gli spazi di competenza dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, legittimò richiamandole le

lavoro, Giappichelli, Torino, 1997, p. 200; C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2000, 1, pp. 622 ss.; P. PASCUCCI, *Sub art. 9*, in *Dir. lav. merc.*, 2011, 2, pp. 663 ss.; G. NATULLO, *L'assetto delle fonti, le abrogazioni e le disposizioni finali*, in L. ZOPPOLI-P. PASCUCCI-G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, aggiornato al D.lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, II ed., Ipsoa, Milano, 2010, pp. 44 ss.

⁸⁶ L. ZOPPOLI, *Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo diretto a garantire la sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Dir. lav. merc.*, 2013, 1, pp. 15 ss.

⁸⁷ Cfr. M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 35.

⁸⁸ Così E. ALES, *L'articolo 9 Statuto dei lavoratori alla luce della legislazione più recente in materia di salute e sicurezza: partecipazione o controllo?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, 1, spec. pp. 59 e 67.

⁸⁹ P. CAMPANELLA, *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza: disciplina legislativa, bilancio applicativo*, in *Riv. giur. lav.*, 2007, 2, suppl., pp. 175 ss.

acquisizioni della contrattazione collettiva⁹⁰ che, in non pochi settori produttivi, aveva provveduto ad assegnare prerogative aggiuntive agli Rls proprio in risposta ad una esigenza delle aziende di integrare le politiche di tutela del lavoro e dell'ambiente. Soprattutto nelle realtà produttive destinatarie di normative speciali, è andata manifestandosi una propensione ad avvicinare e non separare le politiche ambientali dalle politiche di gestione delle risorse umane sotto il profilo della normativa prevenzionistica; tanto che, sempre più spesso, «la figura che concretamente gestisce la sicurezza sul lavoro, coadiuva l'imprenditore pure nell'assolvimento degli obblighi che il diritto dell'ambiente gli fa derivare»⁹¹ e, non di rado, le responsabilità organizzative in materia di salute e sicurezza e quelle in materia ambientale sono delegate in capo al medesimo collaboratore⁹².

Tra i molteplici ambiti di convergenza tra interesse collettivo e interesse generale alla tutela dell'ambiente, l'attribuzione per via contrattuale ai rappresentanti dei lavoratori per la salute, sicurezza e ambiente (c.d. Rlsa) di specifiche prerogative consultive, informative e formative in materia di politiche e investimenti ambientali, conversione sostenibile degli ambienti di lavoro, dei prodotti e dei processi produttivi, di rapporti con territorio, cittadinanza e autonomie locali, si presenta come lo sviluppo più promettente nella prospettiva dell'analisi qui proposta⁹³. Altrettanto promettente è il fatto che simili organismi non vivano di luce propria. Interagiscono e coordinano le proprie azioni con le altre istituzioni del sistema di relazioni industriali: orizzontalmente, con le rappresentanze sindacali unitarie e, verticalmente, in relazione alle attività svolte dai comitati bilaterali di settore le cui competenze oramai spaziano da generici impegni consultivi in materia di sviluppo sostenibile, tutela ambientale e relazioni con il territorio, ad aspetti più concreti legati alle dismissioni degli impianti e alle relative conseguenze sociali, all'utilizzo di combustibili e materiali non convenzionali nel ciclo produttivo, al risparmio energetico con riguardo alla stima degli effetti indotti sull'occupazione.

⁹⁰ Cfr. G. NATULLO, "Nuovi" contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, in *I Working Papers di Olympus*, 2012, 5, spec. p. 14.

⁹¹ A. LEVI, *Tutela del lavoro e tutela dell'ambiente: divergenze e convergenze di due ordinamenti a confronto*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale. II. Contratti di lavoro*, Jovene, Napoli, 2011, p. 1107.

⁹² M. SANTOLOCI, *Responsabilità penale e deleghe interne aziendali in materia di inquinamento ambientale* (nota a Cass. pen., 17 gennaio 2000, n. 422), in *Dir. giur. agr.*, II, 2000, n. 10, p. 606.

⁹³ Significative in tal senso sono le esperienze maturate nei settori cemento, energia e petrolio, chimico-farmaceutico, elettrico, gomma-plastica, legno e arredo, servizi ambientali.

Nel panorama contrattuale di ambito nazionale, i rinnovi del 2019 del CCNL elettrici⁹⁴ e del CCNL energia e petrolio⁹⁵ spiccano per la previsione di importanti seppur ancora non particolarmente incisive misure indirizzate ad anticipare e gestire gli effetti sociali e occupazionali della transizione energetica. Innanzitutto, attraverso adattamenti dei sistemi classificatori necessari ad intercettare i nuovi segmenti di business e le nuove professionalità coinvolte nel processo. Ma anche e soprattutto per la condivisione di un approccio partecipativo al cambiamento. L'intesa nel settore dell'energia e del petrolio, in particolare, rappresenta una riscrittura quasi integrale del contratto collettivo che aggiorna e semplifica l'intero impianto normativo e salariale, nell'ottica di anticipare e gestire le implicazioni sociali della transizione energetica. Si prevede, tra le altre cose, la costituzione di un fondo bilaterale di solidarietà finalizzato ad accompagnare le aziende e i lavoratori nella fase transizionale. Anche nel settore elettrico il rinnovo contrattuale prospetta la costituzione di un fondo di solidarietà, insieme alla messa a punto di nuovi strumenti di gestione delle modifiche dei processi aziendali connessi alla transizione energetica. Le parti riconoscono nell'osservatorio bilaterale di settore la sede ideale per esaminare, tra le altre materie, i nuovi scenari derivanti dalla decarbonizzazione, affrontare le politiche di contrasto ai cambiamenti climatici e concertare i percorsi di riduzione delle emissioni inquinanti. Con specifico riferimento alla politica occupazionale, le parti richiamano il protocollo di solidarietà occupazionale e politiche attive del 25 gennaio 2017, con cui hanno condiviso iniziative a sostegno delle politiche transizionali nel settore elettrico, confermando l'impegno da parte delle aziende ad acquisire curricula e candidature di risorse eccedentarie, per le quali siano state espletate le procedure di licenziamento collettivo. Nell'ottica prioritaria di favorire la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in questi processi, il contratto collettivo prevede che le offerte di nuova occupazione non saranno vincolate agli inquadramenti, ai profili professionali e retributivi e alle sedi di provenienza.

Non minore importanza rivestono quegli accordi territoriali tra confederazioni sindacali ed enti locali, ascritti dalla letteratura giuslavoristica alla fattispecie della contrattazione sociale territoriale, nell'ambito dei quali l'azione

⁹⁴ Accordo di rinnovo del 9 ottobre 2019, sottoscritto da Elettricità Futura Confindustria, Utilitalia, Enel, GSE, So.G.I.N., Terna, Energia Libera e Filctem-Cgil, Flaei-Cisl e Uiltec-Uil.

⁹⁵ Accordo di rinnovo del 19 settembre 2019, sottoscritto da Confindustria Energia e Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Uil.

sindacale diviene strategica anche nella prospettiva di valorizzare interessi di carattere generale connessi alla dimensione locale dello sviluppo sostenibile, soprattutto delle aree caratterizzate da una particolare vulnerabilità del tessuto produttivo e sociale. Né va dimenticata la più tradizionale azione di stimolo esercitata dai sindacati dei lavoratori nei confronti delle istituzioni e dei partiti politici locali, dispiegatasi sotto forma di denuncia dell'immobilismo delle amministrazioni, oppure attraverso l'elaborazione e la negoziazione di programmi di intervento per la sostenibilità socio-ambientale della città.

In questa direzione si collocano quelle previsioni contrattuali di carattere tripartito in materia di resilienza del territorio e misure antisismiche; risparmio energetico delle aree urbane e ottimizzazione nell'uso delle risorse naturali; gestione dei rifiuti, pratiche di differenziazione della raccolta e forme particolari di smaltimento, riferibili a determinati beni d'uso comune; bonifico e recupero di aree industriali; pianificazione urbanistica, conservazione e promozione dell'equilibrio tra paesaggio naturale ed urbano; mobilità sostenibile; dissesto idrogeologico e qualificazione delle aree verdi; controlli degli enti pubblici preposti alla tutela ambientale, mirati alla sicurezza dell'ambiente e alla misurazione delle emissioni di prodotti nocivi ed inquinanti; riscossione e pagamento delle bollette per servizi energetici; politiche "premiali" per cittadini e aziende virtuosi; sensibilizzazione dei cittadini sul tema della sostenibilità ambientale, sia attraverso programmi di educazione scolastica, sia attraverso azioni mirate di carattere preventivo per la riduzione del rischio idrogeologico.

Nell'ambito dei sistemi contrattuali dei settori dove il rischio ambientale è maggiore, la tutela dell'ambiente ha trovato piena cittadinanza nei contratti collettivi aziendali, in conseguenza del rilievo che le problematiche ambientali hanno assunto, di fatto, nelle strategie di azione delle rappresentanze dei lavoratori e nelle loro piattaforme rivendicative. Accanto alle clausole di rendicontazione delle politiche aziendali in materia di ambiente, e alle clausole di stile in cui la direzione di azienda s'impegna a garantire elevati standard di tutela ambientale in senso lato, si riscontra la presenza di accordi integrativi contenenti previsioni riguardanti corsi di formazione sullo sviluppo sostenibile dedicati alle rappresentanze sindacali e agli stessi lavoratori; programmi finalizzati alla sensibilizzazione delle risorse umane circa una produzione ecosostenibile, nonché alla riduzione di emissioni, sprechi e rifiuti; costituzione di gruppi di miglioramento continuo ordinati a favorire le performance aziendali, riducendo gli sprechi attraverso la partecipazione di lavoratori e delle

rappresentanze sindacali; premi di risultato collegati ad obiettivi di risparmio e di efficienza energetica; piani di mobilità sostenibile nel tragitto casa-lavoro; clausole sociali e ambientali che impegnano l'azienda a selezionare esclusivamente partner commerciali che garantiscano il pieno rispetto delle normative in materia di lavoro e ambiente e che acconsentano ai controlli sul rispetto e adesione ai principi di sostenibilità.

Va peraltro messo in evidenza come simili sviluppi si pongano in linea di continuità con una certa interpretazione della definizione di prevenzione adottata dal legislatore del Testo Unico, la quale identifica «il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno»⁹⁶. Lo stesso decreto legislativo n. 81/2008, all'articolo 18, comma 1, lettera *g*, prevede l'obbligo 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 di rischio».

In entrambe queste disposizioni si evince come la dimensione pubblicistica dell'apparato prevenzionistico in materia di salute e sicurezza, attuato mediante programmazione, non si limiti alla prevenzione (e gestione) dei rischi che incombono sul prestatore di lavoro e sulle persone estranee alle lavorazioni, ma estenda la propria portata ai problemi legati al corretto smaltimento dei rifiuti, all'impatto ambientale delle attività produttive, alla tutela dell'ecosistema del particolare territorio nel quale l'impresa opera⁹⁷. Puntualmente, la migliore dottrina ha rilevato nel dato letterale della nozione di prevenzione come essa implichi una inedita sottolineatura della «correlazione tra dentro e fuori, ambiente di lavoro ed ambiente esterno, diritti dei lavoratori e dei cittadini»⁹⁸, ovvero come essa imponga al datore di lavoro, nel pianificare ed organizzare l'attività produttiva, di evitare la “esternalizzazione” dei rischi

⁹⁶ D.lgs. n. 81/2008, art. 2, comma 1, lett. *n*.

⁹⁷ D. CEGLIE, *Cantieri temporanei e mobili: obblighi, procedure e responsabilità*, in M. RUSCIANO-G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, Utet, Torino, 2007, p. 579.

⁹⁸ P. TULLINI, *I dilemmi del caso Ilva e i tormenti del giuslavorista*, cit., pp. 168-169.

ambientali dell'impresa, scaricando sull'ambiente nocività o pericoli dell'attività produttiva⁹⁹.

7. Riflessioni conclusive

Al dato interpretativo ora esposto, già incerto per via dell'ambigua formulazione della nozione di prevenzione, si potrebbe opporre quello della sua sostanziale inutilità, stante il fatto che le aziende già subiscono pressioni normative di rilievo pubblicistico, derivanti dal diritto ambientale nazionale ed europeo che, nell'ultimo ventennio, ha registrato una notevole espansione. Ma il punto è proprio qui: nella incomunicabilità tra i due settori normativi, e nel mancato coordinamento nell'allocazione dei costi che ne consegue, si annidano i presupposti per la materializzazione del conflitto tra lavoro e ambiente. In sede di conclusione del percorso di analisi proposto, pare opportuno soffermarsi su questo aspetto tentando di spingere il ragionamento oltre il dato strettamente formale.

Tanto nei sistemi *civil law* che nei sistemi *common law*, diritto del lavoro e diritto ambientale hanno avuto obiettivi ed esiti spesso in conflitto¹⁰⁰: se è vero che gli investimenti sulla sostenibilità degli impianti non necessariamente comportano una diminuzione dei salari e delle opportunità occupazionali¹⁰¹, è

⁹⁹ Cfr. F. FOCARETA, *La sicurezza sul lavoro dopo il decreto legislativo n. 626 del 1994*, in *Dir. rel. ind.*, 1995, 1, p. 9.

¹⁰⁰ D.J. DOOREY, *A Law of Just Transition? Putting Labor Law to Work on Climate Change*, Osgoode Hall Law School Legal Studies Research Paper, 2016, 35, p. 5.

¹⁰¹ Secondo la c.d. ipotesi di Michael Porter, «una regolamentazione ambientale stringente non necessariamente compromette la competitività. Anzi, spesso può favorirla» (cfr. M.E. PORTER, *America's Green Strategy*, in *Scientific American*, vol. 264, 1991, 4, p. 96. Si veda anche S. AMBEC-M.A. COHENY-S. ELGIEZ-P. LANOIE, *The Porter Hypothesis at 20: Can Environmental Regulation Enhance Innovation and Competitiveness?*, in *Review of Environmental Economics and Policy*, 2013, p. 1-22). Un recente studio ha mostrato come l'incremento dei vincoli ambientali verificatosi all'interno dei Paesi OECD non abbia alterato nel suo complesso la crescita e la produttività delle economie osservate, imponendo solo, in taluni casi, aggiustamenti con effetti di breve periodo: l'impatto prodotto è stato negativo sulle imprese già di per sé poco produttive, mentre è stato ovunque positivo per quelle più produttive e tecnologicamente più avanzate (cfr. S. ALBRIZIO-E. BOTTA-T. KOZLUK-V. ZIPPERER, *Do Environmental Policies Matter for Productivity Growth? Insights from New Cross-Country Measures of Environmental Policies*, OECD Economics Department Working Paper, 2014, n. 1176). Altre ricerche empiriche hanno dimostrato l'esistenza di una relazione inversamente proporzionale tra livelli di inquinamento e produttività del lavoro (cfr. O. DESCHENES, *Environmental regulations and labor markets. Balancing the benefits of environmental regulations for everyone and the costs to workers and firms*, IZA World of Labour, 2018, 22; T. CHANG-T. GROSS-J.G. ZIVIN-M. NEIDELL, *The effect of pollution on worker*

altrettanto vero che il dato della responsabilità ambientale è stato «semplicemente rimosso» dallo statuto epistemico e assiologico del diritto del lavoro, preferendosi inseguire – populisticamente – il sogno di una quadratura del cerchio fra «aumento della ricchezza, aumento dell'occupazione, e preservazione assoluta dell'ambiente»¹⁰². Malgrado il passaggio a un disegno di tutela olistico e partecipativo in materia di salute e sicurezza, compiuto dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e nonostante il sistema antinfortunistico imponga in teoria un coordinamento con la normativa ambientale¹⁰³, la salvaguardia dell'ambiente resta, in molti casi, «un benefico effetto “preterintenzionale” della messa a regime dell'ambiente interno»¹⁰⁴. Continuano peraltro a riscontrarsi tutti i limiti di un sistema di tutele evoluto sotto il profilo formale, ma «poco incline ad accogliere una nozione ampia, dinamica e articolata di rischio, ancora troppo sbilanciato sul profilo della *safety* (sicurezza dei lavoratori) rispetto alla *security* (sicurezza dell'azienda e del territorio)»¹⁰⁵. Con un riflesso inevitabile di questa cesura sul piano dei rispettivi settori disciplinari¹⁰⁶, tanto da aver portato autorevole dottrina ad escludere esplicitamente la materia della salute e della sicurezza sul lavoro dall'area d'interesse del diritto ambientale¹⁰⁷. E ciò in ragione del fatto che la concezione sistemica di ambiente male si attaglia alla realtà del lavoro (di ieri...), caratterizzata da una unità di luogo confinata – l'organizzazione aziendale e l'unità produttiva – il cui carattere artificiale rispetto all'ecosistema in cui si inserisce giustificherebbe una tutela differenziata del suo oggetto sul piano del diritto positivo.

Questa impostazione non regge più all'onda d'urto della crisi di sistema che ha investito nell'ultimo ventennio il capitalismo industriale e che la pandemia

productivity: Evidence from call-centre workers in China, IZA Discussion Paper, 2016, n. 10027; J.G. ZIVIN-M. NEIDELL, *The Impact of Pollution on Worker Productivity*, in *American Economic Review*, vol. 102, 2012, 7, pp. 3652-3673), suggerendo come la protezione dell'ambiente possa essere letta alla stregua di un investimento nel capitale umano (J.G. ZIVIN-M. NEIDELL, *op. cit.*, § VI).

¹⁰² R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, cit., p. 159.

¹⁰³ Cfr. L. MENGHINI, *L'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'effettività della prevenzione*, in *Dir. sic. lav.*, 2017, 2, p. 26.

¹⁰⁴ R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, cit., p. 159.

¹⁰⁵ M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 595. Cfr. P. TULLINI, *I sistemi di gestione della prevenzione e della sicurezza sul lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2010, 3, pp. 413 ss.

¹⁰⁶ In Italia come in altri Paesi è vero che «gli studiosi di diritto ambientale raramente si confrontano con i colleghi giuslavoristi. Pubblicano in riviste differenti, partecipano a diversi convegni, compaiono di fronte a tribunali diversi» (D.J. DOOREY, *A Law of Just Transition?*, cit., p. 5).

¹⁰⁷ B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 25.

da Covid-19 ha solo contribuito ad accentuare. La questione ambientale è una sfida epocale. La risposta a questa sfida esige un salto di qualità nella ricerca che deve tradursi in una «continua verifica dei saperi, delle scienze, della prassi e della tecnica, del loro equilibrio; in un dinamico e continuo bilanciamento tra gli interessi della società umana ed il suo ambiente, tra la tutela di quest'ultimo e le conseguenze sociali che le azioni a tutela dell'ambiente possono provocare»¹⁰⁸. Dismessa l'illusione di una crescita infinita su un pianeta finito, pianificare e gestire una fase di transizione ecologica che comprenda il risanamento delle situazioni produttive che confliggono con l'interesse dell'ambiente, ponendo al contempo le basi per un modello di sviluppo integralmente sostenibile, si presenta oggi come un percorso obbligato per ogni formazione sociale che intenda continuare a vivere appieno il proprio ruolo nella storia. Opportunamente, l'autonomia collettiva si è fatta carico di creare, in quella terra di mezzo tra pubblico e privato che rappresenta il territorio di frontiera più avanzato per la tutela dell'ambiente¹⁰⁹, sempre maggiori spazi di comunicazione tra i due sistemi. E non è escluso che ulteriori spazi possano essere coltivati nel prossimo futuro con maggiore convinzione ed efficacia, anche dissotterrando lo schema dell'articolo 9 se è vero che la norma statutaria appare superata, «ma come è superato il seme dal bocciolo del fiore»¹¹⁰.

Il sindacato, oggi, non si limita a schierarsi al fianco degli studenti in occasione dei c.d. *Global Climate Strikes* organizzati da Greta Thunberg. Coerentemente con la sua storia, l'atteggiamento del sindacato è di non negare la drammaticità e l'urgenza della crisi ambientale in atto, ma di respingere al contempo visioni e soluzioni semplicistiche, utilizzando un'ampia gamma di strumenti conflittuali e non, che testimoniano un rinnovato impegno di partecipazione a un processo di più ampia riforma verso una società più giusta, solidale e sostenibile¹¹¹. Ambiente e partecipazione, del resto, sono «legati da una

¹⁰⁸ S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, Tomo II, 1996, p. 8.

¹⁰⁹ In argomento, cfr. *ex multis* M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, ESI, Napoli, 2014, ID. (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, ESI, Napoli, 2016 e, da ultimo, ID., *L'insegnamento del diritto privato tra modello tradizionale e problematiche attuali (Manifesto per un diritto privato ecosostenibile)*, in *Rass. dir. civ.*, 2019, 2, pp. 641 ss.

¹¹⁰ M. NAPOLI, *Lo Statuto dei lavoratori ha quarant'anni e li porta bene*, in *Lav. dir.*, 2010, 1, pp. 123-128, ora in M. NAPOLI, *Diritto del lavoro in trasformazione (2010-2014)*, Giappichelli, Torino, 2014, qui p. 49.

¹¹¹ Cgil, Cisl e Uil, *Per un modello di sviluppo sostenibile*, 26 settembre 2019.

relazione bidirezionale, di natura osmotica, nella quale i due valori trovano reciproco sostegno e respiro»¹¹². Per lungo tempo lo Statuto dei lavoratori ha rappresentato un potente strumento di democratizzazione e partecipazione collettiva dei lavoratori-cittadini nell'impresa e nella società. E non v'è dubbio che queste forme di democrazia e partecipazione, oggi, possano indirizzarsi in maniera più esplicita verso un'idea più completa di sviluppo sostenibile.

Il problema semmai è legato al fatto che, a differenza di quanto la migliore dottrina rilevava in occasione dei primissimi bilanci sull'attuazione della legge 300/1970, oggi lo Statuto non è più «una legge ad alto grado di effettività», nel senso di (non) essere (più) «largamente applicata, equilibratamente nelle sue varie parti, e in modo sostanzialmente conforme agli obiettivi perseguiti»¹¹³. L'intensità e l'estensione applicativa dello Statuto è drasticamente ridimensionata in ragione del fatto che i luoghi in cui si fabbricano fisicamente le cose seguitano a perdere importanza¹¹⁴, in conseguenza dei processi di smaterializzazione del lavoro e dispersione molecolare dei luoghi della produzione, i quali hanno reso il concetto angusto di ambiente di lavoro «effimero e volatile»¹¹⁵. In questo senso, Massimo D'Antona osservava che se si dovesse elaborare *ex novo* una legislazione di democratizzazione del lavoro si dovrebbe innanzitutto «prendere atto che la produzione tende ad essere ubiqua, e i “luoghi di lavoro” altrettanto»¹¹⁶.

Le implicazioni di sistema che questa consapevolezza comporta sono svariate e tutte di notevole importanza sia sul piano della politica legislativa che su quello del raccordo tra tutela sindacale dell'interesse collettivo e interesse generale alla tutela dell'ambiente. Se da un lato vengono in rilievo i limiti

¹¹² F. MARCELLO, *Ambiente e democrazia: Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 8.

¹¹³ T. TREU, *Intervento*, in G. ARRIGO (compilato da), *Lo Statuto dei lavoratori: un bilancio politico*, De Donato, Bari, 1977, p. 23.

¹¹⁴ E. MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, Milano, 2013, p. 17.

¹¹⁵ Così G. LOY, *Al principio, sta il principio della fatalità*, in L. GUAGLIANONE-F. MALZANI (a cura di), *Come cambia l'ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologia*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 52 ss., il quale osserva che mentre nel passato i soggetti maggiormente esposti al rischio ambientale erano i lavoratori dell'impresa, quindi, «oggi sono sempre più frequenti i casi nei quali il rischio è esteso alle popolazioni civili». Potrebbe dunque accadere, paradossalmente, qualcosa di simile alle guerre moderne laddove, non di rado, «i militari sono protetti dal rischio assai più di quanto non lo siano le popolazioni civili».

¹¹⁶ M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi d'identità?*, in G. GHEZZI (a cura di), *Massimo D'Antona. Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse, Roma, 2000, p. 276.

oggettivi della prospettiva statutaria, dall'altro non può revocarsi in dubbio l'urgenza di un cambiamento nel modo stesso di intendere lo Statuto e più in generale il diritto del lavoro. Un modo che, parafrasando una efficace espressione di Umberto Romagnoli, «pur sviluppando tutte le implicazioni riguardanti il lavoratore in quanto cittadino che campeggia nella cultura sindacale, non contrasta con quello attento agli interessi del cittadino in quanto lavoratore»¹¹⁷.

Nel momento in cui si riconosce che l'ambiente di lavoro viene a coincidere col significato etimologico della parola "ambiente" – dal latino *ambiens*, participio presente del verbo *ambire*, circondare, andare attorno – la quale sta ad indicare appunto il luogo e le condizioni biologiche in cui un organismo (uomo, animale, pianta) si trova, vive, opera, lavora, la tutela del lavoratore-cittadino non può più essere dissociata dalle forme di tutela del cittadino-lavoratore. In una parola, se il luogo di lavoro diventa l'ambiente senza ulteriori aggettivi, l'interesse collettivo alla salubrità dell'ambiente di lavoro deve saldarsi con l'interesse generale alla tutela ambientale. Il contributo dell'autonomia collettiva nel decostruire l'alternativa tra lavoro, ambiente e razionalità economica è un segnale positivo in questa direzione, che andrebbe raccolto e valorizzato probabilmente anche sul piano legislativo. Senza questo contributo, anche la più attenta legislazione ambientale non riuscirà a diventare elemento di reale sostegno ad un nuovo livello di sviluppo socioeconomico pienamente integrato con le ragioni dell'ambiente.

¹¹⁷ U. ROMAGNOLI, *Dal diritto del lavoro al diritto delle persone*, in *Eguaglianza e libertà – Rivista di critica sociale*, 14 maggio 2018.

ABSTRACT

Paolo Tomassetti – *Statuto dei lavoratori e questione ambientale: dall'autunno caldo ai c.d. global climate strikes*

L'articolo propone una rilettura di alcuni dispositivi dello Statuto dei lavoratori alla luce del progressivo ampliamento delle aree di intervento del sindacato verso questioni di politica (del diritto) ambientale che, solo apparentemente, esulano dalla tutela selettiva dell'interesse collettivo alla qualità e salubrità dell'ambiente di lavoro. Attraverso la ricostruzione storico-evolutiva del rapporto tra sindacato, industria e questione ambientale, l'articolo contribuisce a mettere in luce come la contrapposizione tra lavoro e ambiente sia socialmente e giuridicamente costruita. L'articolo conclude che il contributo dell'autonomia collettiva nel decostruire questa contrapposizione andrebbe raccolto e valorizzato anche sul piano legislativo.

PAROLE-CHIAVE: *ambiente, lavoro, sindacato, contrattazione collettiva.*

Paolo Tomassetti – *Workers' Statute and the Environmental Problem: From the "Hot Autumn" to the Global Climate Strikes*

The article reinterprets some provisions of the so-called "Workers' Statute" in the light of the incremental extension of trade union action on environmental law policies that apparently fall outside the selective goal of protecting workers' collective interest to the quality and healthiness of work environment. Through the historical analysis of the relationship between trade unionism, industry and environmental issues, the article contributes to highlight how the trade-off between labour and the environment is socially and legally constructed. The article concludes that the contribution of the collective

autonomy in deconstructing the alternative between labour and the environment should be selected and promoted also in legislation.

KEYWORDS: *environment, work, trade unions, collective bargaining.*