



Avvocati

Butti Peres Zalin
& Partners



14 Novembre 2024

**AMBIENTE E SICUREZZA
SUL LAVORO:
NOVITA' 2024**

NON È LA FINE DEL MONDO

Perché – secondo Hannah Richtie, ricercatrice dell'Università di Oxford e autrice del libro *“Non è la fine del mondo. Come possiamo costruire un pianeta sostenibile”*, (Aboca Edizioni, 2024) – la crisi ambientale *“non è la fine del mondo”*?

In estrema sintesi, non certo perché sia inventata o sopravvalutata, ma perché oggi abbiamo a disposizione la tecnologia necessaria per superarla. Tanto che, **secondo l'autrice, i giovani di oggi, ben lungi dall'essere l'“ultima generazione” che abiterà il pianeta, sono invece la “prima generazione” ad avere la concreta possibilità di vivere in un mondo capace di abbinare crescita economica e sostenibilità ambientale.**

Sì, perché, se non prenderemo sul serio la crisi climatica, le prime a rimetterci saranno le imprese. Qualora infatti non venissero adottati i necessari rimedi, sarebbero inevitabili tensioni politiche che potrebbero supportare programmi di decrescita economica e/o demografica. Il contrario – argomenta l'autrice – di quanto abbiamo bisogno.

Il clima che cambia non è un “cigno nero”, di cui ci possiamo accorgere con immediatezza. È un “rinoceronte grigio”, qualcosa dunque che si avvicina a noi lentamente, dando a molti l'illusione che il pericolo non sia concreto.

Tuttavia, la strada per uscirne è davanti a noi. In primo luogo, dobbiamo sempre cercare soluzioni e tecnologie basate sulla scienza e sui dati, non su ideologie. In secondo luogo, dobbiamo coltivare un sano, sobrio e costruttivo ottimismo scientifico, capace di *“vedere”* – e qualche volta di *“prevedere”* – le soluzioni offerte dalla tecnologia.

Su queste premesse, l'autrice affronta nello specifico otto fra i maggiori problemi che abbiamo di fronte (sostenibilità, inquinamento ambientale, cambiamento climatico, deforestazione, cibo, biodiversità, plastiche nell'oceano, pesca eccessiva nei mari). Per ciascuno di essi, vengono identificati i problemi e le possibili soluzioni. E vengono illustrati gli errori di valutazione che spesso compiamo anche nella nostra vita privata.

Ma qual è la ragione più importante per essere ottimisti? Secondo l'autrice, la consapevolezza che chi si sforza, nel proprio ambito professionale o personale, di migliorare la sostenibilità, non è solo. **In ogni momento, in tutto il mondo, molti economisti, scienziati e tecnici - nelle agenzie internazionali, nei governi e nei consigli di amministrazione - stanno lavorando per migliorare le cose.** Stanno lavorando spesso nel silenzio e con grande fatica. Seguendo le indicazioni della scienza.

DIRETTIVA (UE) 2024/1203 SULLA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE

In data 11 aprile 2024 è stata approvata la Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente che sostituisce le precedenti Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE. Quali novità dobbiamo aspettarci dal suo recepimento in Italia, che dovrà avvenire entro il 21 maggio 2026?

Cominciamo con l'osservare che, in Italia, la normativa penale sull'ambiente è già molto vasta e, in larga misura, risponde anche nell'attuale assetto agli obiettivi previsti nella nuova Direttiva europea, di cui ne adotta gli strumenti. Tuttavia, essa potrà egualmente in parte incidere sulla tutela penale dell'ambiente nel nostro Paese, con particolare riferimento a tre aspetti.

In primo luogo, la Direttiva fornisce agli Stati membri l'esplicita indicazione di descrivere le fattispecie penali in modo maggiormente puntuale, dunque riducendo al minimo clausole generali e formule elastiche.

Questo obiettivo prende le mosse da un Report sull'attuazione delle Direttive sostituite, che appunto lamentava una eccessiva genericità delle medesime, come delle conseguenti norme di attuazione in molti Stati membri. In attuazione di questa indicazione, potrebbe essere opportuna una riformulazione dei reati di "Inquinamento ambientale" e "Disastro ambientale", finalizzata a rendere più chiare queste fattispecie (fino ad oggi caratterizzate da interpretazioni molto pregnanti della giurisprudenza).

In secondo luogo, la nuova Direttiva introduce esplicite indicazioni anche rispetto all'elemento soggettivo; per esempio, il "Considerando" (vale a dire la Premessa) n. 26 fa riferimento alle categorie del dolo diretto e di quello eventuale (quest'ultimo descritto come la situazione in cui "l'autore del reato, nonostante non volesse provocare" l'evento, "accetti comunque la probabilità di provocarlo, e agisca, o si astenga dall'agire, volontariamente e in violazione di un particolare obbligo, causando pertanto" l'evento (ad esempio, inquinamento o decesso di una persona). In un ordinamento come quello italiano, dove il dolo eventuale è stato oggetto di una lunga evoluzione giurisprudenziale, le indicazioni della Direttiva andranno ovviamente confrontate con le conclusioni dei giudici, che – ad esempio – non sempre hanno accettato la teoria della "accettazione del rischio" come fondamento del dolo eventuale.

In terzo luogo, sul piano sanzionatorio, la Direttiva indica agli Stati membri un sistema di determinazione nel minimo per le sanzioni principali, sia a carico delle persone fisiche che giuridiche, riprendendo la formula: "sanzioni penali effettive proporzionate e dissuasive" della Direttiva del 2008, ma indicando dettagliatamente, in vari casi, la soglia minima per la pena massima, a seconda della gravità. **Infine, la Direttiva (UE) 2024/1203 potrebbe incidere anche sulle modalità di applicazione della cd. "responsabilità amministrativa d'impresa" (d. lgs. n. 231/2001)**, secondo cui le aziende sono da ritenersi responsabili, e quindi condannabili e sanzionabili, per determinati atti illeciti compiuti da alcuni loro dipendenti o amministratori. Ciò, in particolare, con riferimento ai minimi del trattamento sanzionatorio e alla volontarietà o obbligatorietà (in alcuni casi) della adozione in azienda di un modello organizzativo finalizzato alla prevenzione dei reati ambientali.

DIRETTIVA (UE) 2024/1785 SULLE EMISSIONI INDUSTRIALI (IPPC)

La Direttiva aggiorna complessivamente la disciplina oggi prevista dalla 2010/75/UE e si applicherà a tutti gli impianti AIA. Tre aspetti vanno tenuti in considerazione sin d'ora, in quanto di portata generale e con **scadenze ravvicinate**:

- a) **l'introduzione della prestazione ambientale** (relativa a livelli di consumo, efficienza di sfruttamento delle risorse e dei materiali, riutilizzo e riduzione della produzione di rifiuti) **e la previsione di limiti, condizioni di esercizio e livelli di performance (e BAT) collegati, da tradurre poi in un Piano di trasformazione 2030-2050;**
- b) **l'obbligo di dotarsi di sistemi di gestione ambientale**, che costituiranno parte integrante dell'autorizzazione, contenenti obiettivi, misure e processi specifici – anche correlati ai piani di trasformazione – da sottoporre ad audit periodici e da rendere fruibili al pubblico interessato;
- c) **l'introduzione di nuovi ambiti di impatto da considerare all'interno di tutti i procedimenti autorizzativi e le BAT di settore**, tra i quali spiccano la salute e l'impatto odorigeno.

Molte le novità settoriali e di dettaglio, tra le quali meritano attenzione in attesa del recepimento in Italia:

- l'introduzione di **nuove "categorie IPPC"** e l'aggiornamento di diversi allegati tecnici;
- la maggiore estensione, con più elevato dettaglio, dei **contenuti dei PMC**;
- l'obiettivo di raggiungimento dei **più restrittivi livelli di BAT** raggiungibili per l'impresa e la previsione di BAT specifiche per settori oggi privi, tra cui le discariche;
- l'introduzione di condizioni di **maggior dettaglio per le deroghe ai limiti**;
- **l'estensione degli obblighi di trasparenza, partecipazione e condivisione di documenti ed informazioni col pubblico**;
- la spinta verso un **più incisivo apparato sanzionatorio** ed una più estesa tutela giudiziale, con un'impostazione orientata ad incidere in termini rilevanti sui profili economici e risarcitori.

Il dettaglio degli obblighi sarà definito in sede di recepimento (**scadenza a luglio 2026**) ma i contenuti della Direttiva e la presenza di scadenze precise suggeriscono, sin d'ora, di considerare tali aspetti nei progetti aziendali.

PROPOSTA DI DIRETTIVA SUL MONITORAGGIO E LA RESILIENZA DEL SUOLO

La bozza di Direttiva affronta tre macrotemi:

- **il monitoraggio e la valutazione della salute del suolo;**
- **la gestione sostenibile del suolo;**
- **la gestione dei siti contaminati.**

Con l'ultimo macrotema, al quale sono dedicati cinque articoli (12-16) e tre allegati (V-VII), si intende colmare la lacuna che da sempre caratterizza la normativa europea.

Nel farlo, tuttavia, non si propone una regolamentazione organica ed unitaria sulla bonifica, ma si integra quanto già previsto dalle Direttive sul danno ambientale (2004/34) e IED (2010/75), aprendo a possibili interferenze e criticità di coordinamento.

Nella bozza di Direttiva si riprendono molti principi e concetti presenti nella disciplina italiana, come quello del *chi inquina paga*, di *bonifica di ridotte dimensione*, di *sito orfano*, di *fondo naturale* e di *gerarchia nelle responsabilità*. Non sono invece citati interventi d'urgenza ed emergenziali, né *misure di prevenzione*.

Per definire un sito come potenzialmente contaminato non è necessario un incidente, ma basta l'inclusione dell'attività in elenchi che gli Stati membri dovranno predisporre, integrando quelli delle Direttive sul danno ambientale, IED e Seveso.

Segue un'*analisi del suolo* (non solo in campo, ma anche di carattere documentale) in concomitanza a determinati eventi (vendita sito, *permitting* ambientale o edilizio, scavo del terreno o cambio di destinazione del suolo).

L'approccio alla bonifica è graduale e la *valutazione del rischio in funzione del sito*, declinata nell'allegato VI, è analoga all'A.d.R. italiana (si parla infatti di *esposizione mediante analisi diretta o inversa, di utilizzo del suolo e di rischio inaccettabile*).

Novità di rilievo sono infine le *misure di riduzione del rischio diverse dalla bonifica*, volte a ridurre l'esposizione dei recettori attraverso possibili restrizioni (all'utilizzo della falda, del sito, degli ortaggi, delle uova, ...), a conferma di **un approccio coerente con la sostenibilità, economicità, necessità e proporzionalità della bonifica**.

Resta da capire se l'Italia deciderà di mantenere il livello di regolamentazione proposto nella Direttiva o se eserciterà il c.d. *gold plating*.

LA PATENTE A CREDITI

La nuova formulazione dell'art. 27 D.Lgs. 81/08 ha previsto un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi (per vero simile a quanto già era stato previsto ma mai attuato) che operano nei cantieri di cui l'art. 88 c. 1, lett. a) D. Lgs. 81/08. Alla disciplina è stata poi data attuazione con il Decreto Ministeriale 18 settembre 2024, n. 132.

Il sistema, in estrema sintesi, si fonda sul meccanismo (già noto in materia di circolazione stradale) che, **previo rilascio (in presenza di requisiti che, almeno in una prima fase, sono autocertificati) di un titolo abilitativo avente un numero di “crediti” iniziale, prevede, in caso di determinate violazioni, la decurtazione di un determinato numero di crediti (o la revoca del titolo) impedendo l'attività in assenza di un numero minimo di crediti.**

La finalità, nelle intenzioni del legislatore, è di contrastare il lavoro sommerso e soprattutto di garantire migliori standards di sicurezza, ma la sua struttura e alcune previsioni hanno sollevato dubbi interpretativi e attuativi.

Il campo applicativo è quello dei “cantieri” sottoposti alla disciplina del Titolo IV del D. Lgs. 81/08 ovvero ove si svolgano le attività di cui all'Allegato X del medesimo decreto. In tale ambito sono obbligati al possesso della patente tutti i soggetti che, a prescindere dal tipo di attività (anche non “edile”) operino in cantiere con esclusione solo delle attività di “*mera fornitura*” o “*intellettuali*” e dei soggetti già in possesso di SOA con classifica pari o superiore alla terza.

Non viene richiamata e disciplinata l'impresa affidataria, dapprima inserita nella bozza del DM e poi eliminata, benché rivesta un ruolo importante in termini di organizzazione e vigilanza sul cantiere. L'esclusione porterebbe a concludere che si applichi, anche all'affidataria, il principio di “*effettivo esercizio dell'attività in cantiere*” e che, pertanto, ne sia esonerata ove non anche esecutrice. **Ne consegue l'opportunità, per imprese che operano generalmente in tale ruolo, di valutare, caso per caso, se richiedere o meno la patente in funzione delle probabilità (o meno) di dover intervenire in cantiere (anche in modo estemporaneo, imprevisto o parziale) o dell'impatto che la mancanza della patente potrebbe avere in sede di scelta dell'operatore economico.**

Una riflessione merita anche la posizione del committente, già certamente interessato dalla disciplina quanto all'obbligo di verifica dell'idoneità tecnico professionale (che dovrà comprendere la verifica del possesso della patente e del mantenimento del numero minimo di crediti). Applicando, infatti, i medesimi principi potrebbe esso stesso essere soggetto all'obbligo di patente ove operasse, anche parzialmente, nel proprio cantiere (ipotesi non inconsueta, per esempio, in ambito industriale, nella costruzione di grandi impianti).

L'impatto del meccanismo della decurtazione dei crediti si vedrà probabilmente tra qualche tempo considerato che la decurtazione dei crediti è previsto possa conseguire a un provvedimento di condanna definitivo, espressamente individuato in una sentenza definitiva (con esclusione quindi dell'adempimento previsto dal procedimento di cui agli artt. 20 e ss. D.lgs. 758/94).

Un impatto più a breve termine potrebbe avere invece lo strumento della “sospensione” che può essere disposta dall’Ispettorato in caso di infortuni mortali o che abbiano determinato l’inabilità permanente o una irreversibile menomazione di uno o più lavoratori, imputabile al datore di lavoro, al delegato ex art. 16 D. Lgs. 81/2008 o al dirigente, a titolo di colpa grave.

Il carattere generico e atecnico delle espressioni usate per indicare i presupposti della sospensione non può non generare perplessità ed infatti:

- i concetti di “*inabilità permanente*” o “*irreversibile menomazione*” sono molto generali ed estesi potendo comprendere anche invalidità minori rispetto alle quali un qualsiasi provvedimento di sospensione apparirebbe sproporzionato;
- altrettanto generico e atecnico risulta il richiamo al concetto di “*colpa grave*” che non può coincidere con la mera violazione di un obbligo cautelare e che dovrebbe peraltro fondarsi sui primi elementi acquisiti nelle immediatezze del sinistro.

La genericità dei presupposti, rapportata alla gravità delle conseguenze (che, oltre al blocco dei cantieri, attengono alla gestione - non disciplinata - dei rapporti di lavoro in capo all’impresa sospesa) è stata percepita immediatamente dall’INL che ha tentato, con circolare n. 4 del 23.9.2024, di fornire le prime indicazioni che, tuttavia, appaiono ancora troppo generiche per essere considerate utili a fornire un indirizzo agli Ispettori (“*per quanto concerne il grado di negligenza, la colpa grave implica un comportamento che si discosta notevolmente da ciò che è considerato ragionevole e diligente*”) e tendono a sovrapporre in modo non corretto il concetto di colpa grave a quello di colpa specifica (“*la colpa grave si concretizza nella violazione evidente e sostanziale di specifiche norme prevenzionistiche da adottare*”).

Al momento non resta che affidarsi, quindi, alla ragionevole discrezionalità degli Ispettori, con il rischio comunque di un’applicazione non univoca dell’istituto. Il provvedimento di sospensione è, poi, proposto in alternativa al sequestro preventivo ex 321 c.p.p. ed alla sospensione di cui all’art. 14 D.Lgs. 81/08, sebbene tali istituti abbiano finalità e ambiti applicativi tra loro differenti.

Lo stesso è previsto, comunque (art. 27, comma 8), possa essere impugnato nelle forme di cui all’art.14, comma 14 D. Lgs. 81/08, con ogni ulteriore criticità collegata alla competenza dell’Ispettorato interregionale del lavoro e, comunque, all’applicazione operativa del meccanismo (previsto dall’art. 14 e richiamato integralmente) della perdita di efficacia del provvedimento in caso di mancata pronuncia (ovvero con quali modalità comunicative tra gli Enti verrà ripristinato il titolo abilitativo sul portale).

Altre e ulteriori criticità attengono **(i)** all’applicazione della disciplina alle imprese straniere, **(ii)** alla assenza di criteri oggettivi di certificazione del superamento del 30% del valore dell’appalto (condizione che consente la prosecuzione dei lavori pur con numero di crediti inferiori al minimo), **(iv)** alla genericità di alcuni requisiti e alla loro previsione sia come presupposti di rilascio sia di revoca (per esempio l’omessa valutazione dei rischi) e, non ultimo, **(v)** alla gestione (per evitarne strumentalizzazioni) della disciplina prevista per i casi di incorporazione, cessione o trasformazioni societarie.

IL NUOVO ACCORDO STATO REGIONI SULLE VERIFICHE DI EFFICACIA DELLA FORMAZIONE DURANTE LO SVOLGIMENTO DELLA PRESTAZIONE DI LAVORO

È importante non attendere oltre, ed iniziare già oggi a confrontarsi con il testo di prossima pubblicazione.

E questo per almeno tre ragioni: **(i)** sciolti gli ultimi nodi, infatti, l'Accordo è ormai prossimo all'approvazione definitiva; **(ii)** con specifico riferimento, poi, alle verifiche di efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa, il testo attualmente disponibile appare già ben definito e strutturato, e non si prevedono ulteriori modifiche sostanziali; **(iii)** per ottemperare all'obbligo, infine, sarà necessario un percorso aziendale interno di valutazione, progettazione ed implementazione di procedure e documenti che richiederanno qualche tempo. È consigliabile dunque anticipare questi ragionamenti, così da trovarsi già preparati nel momento in cui l'Accordo entrerà in vigore.

La bozza avanzata di accordo attualmente disponibile propone ai Datori di Lavoro tre strumenti, tra loro alternativi, al fine di verificare l'efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa:

1. **analisi dell'infortunistica aziendale:** si propone l'adozione di un modello di studio che consenta di misurare l'incidenza infortunistica prima e dopo l'intervento formativo. Si tratta di uno strumento che consente di utilizzare dati che già vengono registrati dalle aziende, che potrebbe forse rivelarsi non troppo tempestivo e non perfettamente convergente con le finalità di verifica;
2. **questionari da sottoporre al personale:** si propone di valutare la percezione del rischio, la conoscenza delle misure e delle procedure di sicurezza da parte dei lavoratori attraverso questionari di autovalutazione. Strumento certamente utile, soprattutto se utilizzato *pre* e *post*-formazione, che potrebbe però restituire dati non perfettamente confrontabili tra loro in ragione delle diverse soggettività tra lavoratori;
3. **check-list di valutazione:** si propone di definire a livello interno una check list quale strumento di osservazione dei lavoratori nel corso dello svolgimento della prestazione, al fine di verificare l'adozione di comportamenti sicuri (attraverso alcuni indicatori, quali: utilizzo dei DPI, rispetto delle procedure, corretto utilizzo attrezzature). In questo modo la check-list diventa sia strumento di verifica dell'efficacia della formazione che strumento di controllo da parte dei soggetti della prevenzione.

Ragionare già oggi su quale, o quali siano (nel caso si optasse per affiancarne più di uno), gli strumenti più idonei rispetto alla singola e specifica realtà produttiva, consentirà di trovarsi già pronti per l'entrata in vigore dell'Accordo.

SITI CONTAMINATI, CESSIONI IMMOBILIARI E DI PARTECIPAZIONI SOCIALI, RESPONSABILITÀ, DUE DILIGENCE E CLAUSOLE CONTRATTUALI

La cessione di un sito contaminato, tanto come vendita immobiliare quanto come trasferimento di partecipazioni sociali, necessita in fase pre-contrattuale di una specifica due diligence volta ad evidenziare eventuali rischi ambientali all'acquirente e in fase contrattuale di un'attenta valutazione e regolamentazione.

Infatti, secondo la giurisprudenza amministrativa, chi acquista un terreno conoscendone la situazione di dissesto ambientale non si qualifica come "proprietario incolpevole" e, pertanto, è tenuto in solido con il responsabile agli interventi di ripristino ambientale dell'area (Consiglio di Stato n. 6179/2021).

Inoltre, richiamando l'art. 2560 del codice civile sulla cessione del ramo d'azienda, **è già stata affermata la responsabilità non solo del cedente, ma anche dell'acquirente** nel caso in cui il danno ambientale sia stato già accertato in un provvedimento amministrativo divenuto pubblico oppure se vi era una conoscenza diretta della situazione per effetto di accordi con il cedente (Tar Brescia sentenza n. 802/2018 nello stesso senso Consiglio di Stato n. 2135/2020).

In sede civile la Corte di Cassazione ha escluso che l'acquirente del terreno, qualora non sia ancora stato reso destinatario del provvedimento della pubblica amministrazione disponente la bonifica, possa agire ex articolo 1490 del Codice Civile (Cassazione n. 26402 del 13 settembre 2023).

Infine è ormai consolidato l'orientamento giurisprudenziale, secondo cui **nel caso di acquisizione di una partecipazione** rappresentativa del capitale sociale di società proprietaria di sito contaminato, **il legislatore non appresta una specifica tutela in favore dell'acquirente in ragione del fatto che l'oggetto immediato dell'operazione non è costituito dal sito produttivo, bensì dalla partecipazione.**

Si comprende agevolmente la ragione per la quale le passività ambientali, reali o potenziali, rivestano fondamentale importanza nelle negoziazioni.

Negli ultimi anni, anche **a seguito dell'evoluzione della normativa ambientale e conseguente interpretazione giurisprudenziale**, e del contestuale aumento delle operazioni di acquisizione di siti produttivi o di società proprietarie di siti produttivi, **è aumentata l'attenzione verso le responsabilità derivanti da situazioni di inquinamento.**

Le attività di **due diligence** sono sempre più svolte da **team multidisciplinari** che integrano competenze legali, scientifico/tecniche e commerciali/finanziarie.

L'evoluzione della normativa ha spinto la stessa prassi contrattuale a prevedere e creare **all'interno dei contratti di acquisizione una disciplina specifica** e svincolata dalle previsioni regolanti le altre pattuizioni in materia di dichiarazioni e garanzie, con apposite articolate garanzie ambientali, impegni in relazione alla gestione delle attività di bonifica a seguito dell'acquisizione, clausole di manleva, clausole di indennizzo e depositi in escrow.