

LA TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO NEL SETTORE DELLE ENERGIE RINNOVABILI

di Francesca FERRANTE*

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il lavoro nel settore della *green economy*: la definizione di “lavori verdi”. 3. Gli studi internazionali e dell’Unione Europea in tema di salute e sicurezza occupazionale nell’economia verde. 4. Le ricerche nazionali di settore. 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Nell’ambito di un processo di complessivo riordino e ammodernamento della normativa nazionale in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro operato dal d.lgs. n. 81/2008¹

* Avvocato e dottoranda in “Legal and Social Sciences” presso la School of Advanced Studies dell’Università degli Studi di Camerino.

¹ In attuazione dell’articolo 1 della l. 123/2007, in seguito coordinato con il d.lgs. n. 106/2009).

(meglio noto per gli addetti ai lavori come “Testo Unico sulla Sicurezza”) si è assistito finalmente al superamento del vecchio d.lgs. n. 626/1994 che aveva recepito ben otto direttive dell’Unione Europea relative a tutti i rischi riguardanti il settore della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro (inteso nella sua accezione più ampia). Con il suddetto decreto il sistema previdenziale e di sicurezza italiano si allineava alle indicazioni europee e innovava completamente la precedente normativa,

anche se in termini più qualitativi che quantitativi².

Dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 81/2008 è stato emanato a distanza di poco meno di un anno il primo decreto correttivo (d.lgs. n. 106/2009 noto anche come "Decreto Sacconi") recante "Disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 81/2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

Nonostante l'entrata in vigore della suddetta normativa che ha sensibilmente innovato le disposizioni legislative in materia di SSL permangono, tuttavia, numerosi ambiti critici e restano non affrontate alcune materie oggetto di rinvio a successivi ulteriori decreti (come l'applicazione delle nuove regole ad una lunga serie di settori). In questo recente seppur lacunoso contesto normativo, si stanno facendo luce sia in ambito comunitario che all'interno dell'ordinamento nazionale nuovi studi e ricerche di settore sul tema della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro nell'ambito della green economy con particolare riguardo ai c.d. "lavori verdi" ovvero quei lavori che rispettano e tutelano l'ambiente.

2. Il lavoro nel settore della green economy: la definizione di "lavori verdi"

Prima di procedere ad una disanima sullo stato dell'arte sul tema in questione, pare opportuno innanzitutto chiarire il concetto di "lavori verdi". Lo stes-

² Cfr. R. PAVANELLO, *Introduzione al tema Lavoro ambiente e sicurezza*, in "Il Codice dell'Ambiente" a cura di S. Maglia e M. Santoloci, XVII edizione casa editrice La Tribuna, 2006.

so rappresenta in effetti una locuzione generica che comprende una vasta gamma di lavori in diversi settori, con varie procedure e condizioni lavorative e accomuna una forza lavoro diversificata. Esistono tuttavia svariate definizioni di "lavori verdi". Nella maggior parte dei casi viene però utilizzata quella fornita nel 2008 dal programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)³ secondo cui: "... i lavori verdi sono i lavori agricoli, di produzione, ricerca e sviluppo, amministrativi, nonché attività di servizi che contribuiscono sostanzialmente a preservare o a ristabilire la qualità ambientale. In particolare, ma non esclusivamente, questo include i lavori che aiutano a proteggere gli ecosistemi e la biodiversità, a ridurre l'energia, i materiali e il consumo idrico attraverso strategie altamente efficaci, a decarbonizzare l'economia e a ridurre al minimo o a evitare del tutto la produzione di ogni sorta di rifiuti e inquinamento".

La Commissione europea «sottintende per "lavori verdi" l'insieme di tutti i lavori che dipendono dall'ambiente o sono creati, mutati o ridefiniti (in termini di serie di competenze, metodi di lavoro, profili in ambito verde ecc.) nel processo di transizione verso un'economia più verde» e aggiunge che «quest'ampia definizione è complementare e non opposta a quella» dell'UNEP menzionata in precedenza.

I "lavori verdi" possono anche oltrepassare il sistema occupazionale verde diretto fino alla catena di approvvigionamento così come sostenuto da Pollin⁴

³ Cfr. UNEP, Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, 2008, *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low carbon world* (http://www.ilo.org/wcms-sp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_158727.pdf).

⁴ R. POLLIN, H. GARRETT-PELTIER, J. HEINTZ, H. SCHAR-

che suddivide i lavori verdi in tre categorie:

- lavori diretti: primo ciclo di modifiche dei posti di lavoro dovuti al cambiamento dei flussi in uscita delle industrie destinatarie;
- lavori indiretti: cambi di lavoro successivi dovuti al cambiamento dei flussi in ingresso richiesti per soddisfare le condizioni di cui sopra;
- lavori indotti dal reddito: lavori supplementari generati dai cambiamenti del reddito familiare e dalle spese risultanti da entrambe le condizioni precedenti.

3. Gli studi internazionali e dell'Unione Europea in tema di salute e sicurezza occupazionale nell'economia verde

Nell'ambito dell'impegno globale volto alla ricerca di un equilibrio tra la crescita economica e la tutela dell'ambiente, l'Unione Europea ha sottolineato la necessità di una crescita sostenibile, che sviluppi un'economia a basso tenore di carbonio, con un uso efficiente delle risorse. A tal fine, la Commissione Europea si è posta precisi obiettivi sottoscritti nella strategia "Europa 2020"⁵ volti a raggiungere l'equilibrio per una crescita sostenibile, attraverso l'introduzione di misure come la ridu-

BER, *Green recovery - A program to create good jobs and start building a low-carbon economy*, Political Economy, Research Institute, 2008 (http://www.peri.umass.edu/green_recovery/).

⁵ L'Unione europea si è impegnata a ridurre del 20 % le emissioni di gas a effetto serra nonché ad aumentare del 20 % l'efficienza energetica e del 20 % la quota di mercato delle energie rinnovabili entro il 2020. Commissione europea 2010, «*Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*», Bruxelles 2010 (<http://eur-lex.europa.eu>).

zione dei gas a effetto serra, il riciclaggio dei rifiuti, l'aumento dell'efficienza energetica e della produzione di energia da fonti rinnovabili.

La realizzazione di tali obiettivi si tradurrà in una crescita rapida della c.d. "economia verde": si prevede infatti che un aumento del 20% della sola energia rinnovabile avrà il potenziale di creare nel futuro prossimo oltre 600.000 posti di lavoro e che unito ad una crescita del 20% dell'efficienza energetica rispetto ai livelli del 1990, darà origine a un milione di nuovi posti di lavoro nell'Unione Europea. L'energia solare, l'energia eolica, la tecnologia di biomasse e il riciclaggio dei rifiuti sono le aree dell'"economia verde" che stanno registrando la crescita più rapida.

Per assicurare che siano realmente sostenibili e possano dare il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, è necessario assicurarsi che i lavori verdi (o green jobs), ovvero tutti quei lavori che contribuiscono in maniera incisiva a preservare o restaurare la qualità ambientale, possano garantire condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. Infatti, ciò che rispetta l'ambiente non necessariamente rispetta anche la salute e la sicurezza dei lavoratori che operano in questo settore economico e in alcuni casi è già stato riscontrato come nuove norme e tecnologie intese a proteggere l'ambiente abbiano esposto i lavoratori a un rischio maggiore⁶.

Le nuove tecnologie o i nuovi pro-

⁶ La riduzione della quantità di rifiuti trasportati nelle discariche, per esempio, ha determinato tassi maggiori di infortuni e di malattie fra i lavoratori addetti al trattamento dei rifiuti.

cessi di lavoro connessi ai "lavori verdi" possono comportare nuovi rischi, che richiedono nuove combinazioni di competenze poiché le precedenti conoscenze in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro non possono essere semplicemente trasferite. Inoltre, la velocità alla quale l'"economia verde" è destinata a espandersi potrebbe determinare carenze in termini di competenze, poiché lavoratori inesperti potrebbero essere coinvolti in procedure per cui non sono stati adeguatamente formati, mettendo così a repentaglio la loro sicurezza e la loro salute.

Potrebbe anche verificarsi, infine, una maggiore polarizzazione della forza lavoro verso le competenze, a seguito della quale i lavoratori meno qualificati saranno costretti ad accettare condizioni di lavoro più precarie. È dunque importante prevedere eventuali rischi nuovi o emergenti della SSL in relazione ai lavori "verdi" prima che essi si manifestino. La centralità di questa tematica, nel quadro delle nuove sfide che le istituzioni e le organizzazioni sia nazionali che internazionali impegnate nella promozione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro sono chiamate ad affrontare, è diretta conseguenza della necessità, sempre più impellente, di offrire una risposta adeguata ai rischi nuovi e/o emergenti derivanti da un'area di attività in crescente espansione e fortemente caratterizzata dall'innovazione tecnologica e dall'adozione di nuovi processi produttivi così come dall'utilizzo di nuovi materiali.

Dal 2007, anno in cui la questione del rapporto tra la salute e sicurezza dei lavoratori e le politiche per lo sviluppo sostenibile viene inserita tra le priorità del *Global plan of action on workers'*

*health dell'Oms*⁷, sono state condotte, in ambito internazionale, diverse iniziative volte a definire e approfondire le specifiche problematiche del rapporto tra SSL e green economy e a tracciare le linee direttrici per un processo di policy making in materia.

La "Green jobs initiative"⁸, avviata nel 2007 attraverso una partnership tra Unep, Ilo (international labour organization), Ituc (International trade union confederation) e Ioe (international organization of employees), ha dato vita ad uno sforzo congiunto di organizzazioni rappresentative di interessi diversi per analizzare le problematiche sul piano dell'inclusione sociale e delle condizioni di lavoro poste dallo sviluppo dell'economia verde ed individuare, almeno in termini generali, alcune possibili priorità di intervento condivise.

L'iniziativa dell'Oms "Health in the green economy sector"⁹, volta ad esaminare gli impatti delle strategie per la mitigazione dei cambiamenti climatici sulla salute, ha invece prodotto un dossier dedicato all'approfondimento degli impatti di queste strategie sulla salute e sicurezza dei lavoratori.

A livello comunitario, l'Agenzia europea per la salute e sicurezza sul lavoro (EU-OSHA) ha diffuso quello che attualmente è considerato il principale studio europeo di analisi dei rischi emergenti dovuti all'introduzione delle tecnologie verdi¹⁰ con lo scopo di analizzare i

⁷ Cfr. World Health Organization, *Workers' health: global plan of action, 2007* (<http://www.who.int>).

⁸ Cfr. Unep, Ilo, Ituc, Ioe, *Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world Policy messages and main findings for decision makers, 2007*.

⁹ Cfr. World Health Organization, *WHO's Health in the Green Economy sector Fourth Assessment Report, 2007*.

¹⁰ Cfr. EU-OSHA, "Green jobs and occupational safety and health: foresight on new and emerging risks

possibili sviluppi dei “lavori verdi” entro il 2020 e le eventuali sfide future in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro tracciando un quadro di interventi volti assicurare la tutela della loro salute e sicurezza. Lo studio ha individuato una serie di possibili scenari futuri in funzione degli sviluppi delle tecnologie verdi, in condizioni economiche e sociali diverse.

L’obiettivo è stato quello di richiamare l’attenzione sui potenziali rischi per i lavoratori in questo settore e fornire ai responsabili politici dell’Unione Europea, in particolare, gli strumenti per aiutarli a creare i posti di lavoro di domani garantendo la salute e la sicurezza dei lavoratori europei.

Nello studio in esame, l’Agenzia europea sostiene innanzitutto come bisogna colmare le carenze di competenze e assicurare alle nuove figure professionali conoscenze combinate in materia di salute e sicurezza, perché non accada che lavoratori inesperti siano coinvolti in processi operativi per cui non sono stati adeguatamente formati, mettendo così a repentaglio la loro sicurezza e la loro salute e per evitare che si creino squilibri occupazionali e qualitativi con lavoratori meno qualificati costretti ad accettare condizioni di lavoro più precarie. Risulta inoltre importante un’azione per assicurare un’adeguata formazione specifica sui temi della salute e sicurezza affinché i “lavori verdi” siano davvero sostenibili e sia garantito che ciò che è positivo per l’ambiente lo sia anche per i lavoratori.

Tuttavia, è stato rilevato come nell’ambito della SSL, le prassi e le politiche si concentrino troppo spesso sulla reazione ai rischi e ai problemi già

esistenti. D’altro canto, la necessità di sforzi lungimiranti tesi ad «anticipare rischi nuovi ed emergenti» è già stata rilevata nel quadro delle precedenti strategie comunitarie¹¹ che hanno evidenziato in modo particolare i rischi correlati alle nuove tecnologie come un settore in cui la previsione di detti rischi dovrebbe essere migliorata.

4. Le ricerche nazionali di settore

Anche a livello nazionale si è assistito di recente alla nascita di vari studi sul tema della SSL nei “lavori verdi” fra cui merita di essere menzionato quello prodotto dall’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) nel 2016¹², in qualità di Centro di collaborazione a livello nazionale dell’Organizzazione mondiale della sanità (Oms), il quale si è proposto di contribuire al raggiungimento dell’obiettivo fissato dalla stessa Oms nell’ultimo “Global plan of action on workers’ health” (2008-2017) in merito alla tutela dei lavoratori impiegati nel settore della green economy.

In tale contesto, lo studio in questione fornisce un quadro conoscitivo approfondito ed esaustivo dei rischi correlati riferibili ai “lavori verdi” e promuove la definizione e l’adozione di strumenti idonei per la loro prevenzione e/o riduzione. Lo sviluppo di politiche

¹¹ Commissione europea, «Adattarsi alle trasformazioni del lavoro e della società: una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006», (<http://eur-lex.europa.eu>) e Commissione europea, «Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro», (<http://eur-lex.europa.eu>).

¹² Cfr. Inail, *Lavori verdi - Proposte e riflessioni per una politica condivisa di tutela della salute e sicurezza nel settore delle energie rinnovabili*, 2016.

associated with new technologies by 2020”.

intese ad affrontare in modo appropriato la questione della tutela della SSL nei "lavori verdi" presenta, però, alcune complessità dovute ad uno scenario che, in conseguenza del rapido sviluppo della green economy e del forte legame tra questa e l'innovazione tecnologica, appare in via di continua ridefinizione. Lo studio mette in luce come bisogna, innanzitutto, considerare che si ha a che fare con alcuni rischi di cui, in conseguenza dell'innovatività delle tecnologie impiegate, le conoscenze scientifiche attualmente disponibili non sono state ancora in grado di disegnare contorni precisi, sia per quanto riguarda gli effetti sulla salute sia per quanto riguarda le procedure di gestione.

Si aggiunga a ciò che in questi casi la rigida applicazione del principio di precauzione appare una soluzione non sempre facilmente percorribile poiché l'interesse alla tutela della salute dei lavoratori può entrare in contrapposizione non solo con interessi di natura economica, ma anche con l'esigenza di preservare la qualità dell'ambiente e, quindi, di contenere gli effetti nocivi che il deterioramento delle condizioni ambientali ha sulla salute umana. In questo senso, lo studio evidenzia come la green economy goda, nella considerazione generale, di un pregiudizio positivo che, da una parte, può portare a sottostimare la presenza di pericoli per la salute e sicurezza dei lavoratori e, dall'altra, può rendere difficoltoso adottare misure e/o interventi che potrebbero limitarne lo sviluppo.

Affrontare la questione della salute e sicurezza dei lavoratori che operano nell'economia verde significa, dunque, misurarsi con la necessità, da una parte, di trovare un punto di equilibrio tra i diversi interessi e sensibilità in gioco e, dall'altra, di assicurare la massima

condivisione e integrazione delle conoscenze disponibili al fine di permettere una chiara identificazione delle criticità, sia attuali che potenziali, nonché degli interventi che occorre adottare per affrontarle in modo appropriato e tempestivo.

Lo studio in esame inoltre ha fornito alcune importanti indicazioni sulle ragioni per cui, ad oggi, la questione della tutela della SSL in questo settore non sia ancora entrata nell'agenda politica nazionale. Infatti lo studio viene rilevato come un'ampia parte degli attori sociali non riconosca un elevato livello di criticità alla questione della gestione dei rischi occupazionali nell'ambito della green economy.

Altri dati emersi dall'indagine contribuiscono a far ritenere che la tutela della SSL nella green economy non sia considerata, perlomeno da una parte rilevante degli attori istituzionali, come una questione con particolari elementi di problematicità. Occorre, però, evidenziare che la difficoltà che incontra questo tema ad assumere una posizione centrale nell'ambito dello sviluppo delle politiche per la SSL appare non tanto dovuta alla mancanza del riconoscimento di una concreta esigenza di intervenire ma, piuttosto, ad un basso valore attribuito alle conseguenze del mancato intervento.

Questo scenario sembra suggerire che la tematica della tutela della SSL non rappresenti, allo stato dei fatti, una questione cruciale tale da trasformarla in una questione prioritaria. Inoltre, sotto il profilo della regolamentazione è emersa dallo studio una larga condivisione della necessità di elaborare delle linee guida nazionali soprattutto per quei settori che si ritiene siano maggiormente caratterizzati da profili specifici di rischio come l'eolico, il fo-

tovoltaico e il geotermico attraverso interventi di soft regulation in grado di trovare un consenso più ampio di quello che avrebbero interventi di hard regulation (aggiornamento del quadro normativo prescrittivo).

Infine, per quanto riguarda le politiche attive, le proposte emerse come prioritarie dallo studio appaiono quelle della necessità di migliorare la cultura della sicurezza e la formazione attraverso la proposta di predisporre un sistema di certificazione delle competenze professionali dei lavoratori per fare fronte al problema dell'impiego di manodopera proveniente da altri settori produttivi e senza le competenze necessarie per svolgere in sicurezza le attività richieste dagli specifici processi riferibili al settore delle rinnovabili. A cavallo tra le politiche attive e la comunicazione è poi possibile collocare la proposta, di costruire un database nazionale per il monitoraggio degli infortuni e delle malattie nel settore delle rinnovabili basato sulla riclassificazione del sistema di raccolta dati Inail su infortuni e malattie professionali.

5. Considerazioni conclusive

In conclusione, sulla base dell'analisi condotta sui vari studi analizzati nelle pagine precedenti si può affermare come esistano i presupposti e i margini di manovra per avviare un effettivo processo di policy making sui temi della SSL per i lavori verdi in generale e per il settore specifico delle rinnovabili. Nonostante tuttavia i rilevanti sforzi profusi, la questione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori che operano nell'industria verde non è ad oggi ancora entrata a pieno titolo nell'agenda degli organismi sia comunitari che

nazionali deputati ad intervenire sul piano delle politiche pubbliche.

Gli studi sviluppati hanno dimostrato come le problematiche sulla SSL variano con il contesto socioeconomico, le strategie e le politiche adottate. Eppure, per quanto diversi possano essere, i lavori verdi sono caratterizzati da una serie di sfide comuni. La prima di queste sfide è costituita da un andamento crescente verso il decentramento dei processi lavorativi e una natura ampiamente distribuita del lavoro. Essendo i luoghi di lavoro sempre più dislocati e difficili da raggiungere, il monitoraggio e il rafforzamento di buone condizioni di SSL e pratiche di lavoro sicure divengono verosimilmente una sfida più forte. Un'altra sfida è quella legata ai conflitti potenziali tra il perseguimento di obiettivi verdi e la SSL, dove il conseguimento di risultati ecologici costituisce la priorità.

La pressione temporale a prendere provvedimenti ecologici, causata da fattori economici e politici, quali i sussidi e la loro revoca, può favorire un ulteriore contributo alla sottovalutazione della SSL. Se è giusto dire che molti dei rischi evidenziati negli studi esaminati non costituiscano una novità, in molti casi sono le nuove, diverse impostazioni e condizioni in cui si annidano i rischi, così come le nuove combinazioni di «vecchi» rischi e i diversi gruppi di lavoratori, forse senza l'adeguata formazione in SSL, a creare nuove sfide a tal riguardo.

Determinate contromisure sono quindi necessarie per sensibilizzare e formare lavoratori e impiegati nei luoghi di lavoro verdi verso queste sfide nuove ed emergenti. In ogni caso, a prescindere dal fatto che si tratti di rischi nuovi o «vecchi», la valutazione dei rischi sul luogo di lavoro resta fondamentale

per elaborare un'adeguata prevenzione, con misure che tengano conto della specificità del lavoro verde considerato e dei lavoratori interessati.

Infine, risulta la necessità di una valutazione sistematica e preventiva nell'ambito della SSL di qualsiasi nuova tecnologia, qualsiasi nuovo prodot-

to e processo in fase di sviluppo e per tutto il suo ciclo di vita. Integrare la prevenzione nella progettazione è più efficiente, oltre che più economico, rispetto all'adeguamento alla SSL e bisogna cominciare adesso per futuri posti di lavoro verdi in sicurezza.

Abstract

Il presente lavoro, prende in considerazione i più recenti studi in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro nel settore della green economy e in particolare delle energie rinnovabili nel tentativo di tracciare un quadro sullo stato dell'arte a livello comunitario e nazionale della normativa e delle politiche attuate in tale ambito.

This paper examines the most recent studies on occupational health and safety in the field of green economy and of renewable energy in particular with the aim of describing the actual legislative situation on an european and national level and of the politics implemented in this sector.