

Marco Biagi

Un giurista progettuale

a cura di

Luigi Montuschi
Michele Tiraboschi
Tiziano Treu

Scritti scelti

Collana
ADAPT - FONDAZIONE

"Marco Biagi"

n. 1

Giuffrè Editore

INDICE SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	IX
<i>Breve nota biografica</i>	XIX

Parte I DIRITTO DEL LAVORO

I. POLITICHE OCCUPAZIONALI E DEL LAVORO

1. Il lavoro nella riforma costituzionale	3
2. Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?	13
3. La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano	32
4. L'impatto della <i>Employment European Strategy</i> sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali	50
5. Il patto <i>Milano Lavoro</i> : un'intesa pilota	72
6. L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?	86
7. Un diritto in evoluzione. Riflessioni sulla legge n. 196/1997, norme in materia di promozione dell'occupazione	102
8. Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione	117
9. Extracomunitari e mercato del lavoro: profili istituzionali	135

II. DIRITTO DELLE RISORSE UMANE, FLESSIBILITÀ DEL LAVORO E LAVORI « ATIPICI »

1. Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro	149
2. Quale regolamentazione per le collaborazioni coordinate e continuative? .	183

3. La nuova disciplina del lavoro a tempo parziale tra tradizione e modernizzazione	203
4. Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un <i>tertium genus</i> o codificazione di uno statuto dei lavori?	209
5. La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva	232
6. I lavori « atipici » tra deregolazione e disciplina normativa	249
7. Disciplina della subfornitura e rapporti di lavoro	266
8. <i>L'outsourcing</i> : una strategia priva di rischi ?	271
9. Il futuro del contratto individuale di lavoro in Italia	286
10. Recessione e mercato del lavoro: la formazione alla flessibilità	308
11. La gestione delle risorse umane come momento strategico nel processo di sviluppo socio-economico dell'area mitteleuropea	328
12. L'impresa minore nel diritto del lavoro verso il 1992	351

III.

AMBIENTE DI LAVORO

1. L'ambiente di lavoro e la politica sociale comunitaria: il caso italiano	371
2. Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992	388

IV.

LICENZIAMENTO INDIVIDUALE E COLLETTIVO

1. Riforma dell'art. 18 St. lav. e tutela dei diritti fondamentali del lavoratore: una polemica male impostata	405
2. Vecchie e nuove regole in tema di licenziamenti collettivi: spunti comunitari e comparati	407
3. Licenziamento e piccole imprese	417

V.

RAPPORTI ASSOCIATIVI DI LAVORO

1. La riforma della disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa: una riforma modello?	423
2. Rapporti associativi di lavoro	438
3. Mutualità e conflitto in cooperativa fra contrattazione collettiva autonoma e dinamica sindacale	464

Parte II
DIRITTO SINDACALE E RELAZIONI INDUSTRIALI

I.
DIRITTO SINDACALE

- | | |
|---|-----|
| 1. Attività e democrazia sindacale: il caso italiano in una prospettiva comparata | 485 |
| 2. Il sindacato verso il 2000: un viaggio senza ritorno? | 501 |
| 3. Sindacati e giudici di fronte al nuovo processo del lavoro | 522 |

II.
RELAZIONI INDUSTRIALI

- | | |
|--|-----|
| 1. Cambiare le relazioni industriali. Considerazioni sul rapporto del gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella UE | 529 |
| 2. Cultura e istituti partecipativi delle relazioni industriali in Europa | 551 |
| 3. Interpretazione del contratto collettivo e relazioni industriali | 566 |
| 4. Le relazioni industriali nell'Unione Europea | 580 |
| 5. La direttiva comunitaria del 1994 sull'informazione e consultazione dei lavoratori: una prospettiva italiana | 626 |
| 6. Le relazioni industriali giapponesi fra tradizione e innovazione | 655 |
| 7. Integrazione europea, dimensione sociale e cultura imprenditoriale: tre fattori inconciliabili? Riflessioni comparate sul caso Italia | 679 |
| 8. Il diritto delle relazioni industriali in vista dell'Europa 1992: una prospettiva italiana | 691 |

Parte III

- | | |
|--|-----|
| 1. Federico Mancini: un giurista « progettuale » | 713 |
| 2. Uno studioso al servizio dello Stato | 722 |
| 3. Progettare per modernizzare | 724 |

2.

**DALLA NOCIVITÀ CONFLITTUALE
ALLA SICUREZZA PARTECIPATA:
RELAZIONI INDUSTRIALI E AMBIENTE DI LAVORO
IN EUROPA VERSO IL 1992 (*)**

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. L'obbligo generale di sicurezza del datore di lavoro. — 3. Limiti alla responsabilità del datore di lavoro. — 4. Forme di rappresentanza dei dipendenti in materia di sicurezza: loro poteri. — 5. Da una visione conflittuale della nocività in fabbrica alla partecipazione « specializzata » a tutela della salute. — 6. Attuare la Direttiva-quadro: aumento dei costi o della produttività?

1. Premessa.

Il tema dell'ambiente di lavoro non è certo stato negli ultimi tempi al centro dell'attenzione del dibattito scientifico e sindacale. Eppure se apprendiamo dalla relazione Weiss che nella Repubblica Federale Tedesca negli ultimi venticinque anni il numero degli infortuni sul lavoro si è ridotto quasi della metà, in Italia la Commissione senatoriale di inchiesta presieduta da Luciano Lama ci avverte che la situazione si sta progressivamente deteriorando. Limitandoci agli incidenti sul lavoro denunciati, si è infatti passati da 1.021.000 casi nel 1986 ad 1.134.000 nel 1988, con un incremento dell'11% ⁽¹⁾.

Queste le cifre. Ma forse la situazione italiana si comprende meglio ricordando che nella sola Regione Campania e nel solo settore dell'edilizia muore un lavoratore ogni quattro giorni. Un centinaio di morti all'anno, dunque ⁽²⁾. Un autentico eccidio che in quelle realtà si

(*) Pubblicato in BIAGI (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive CEE*, Maggioli, Rimini, 1991, 123-136.

⁽¹⁾ Cfr. NENC, *Gli incidenti sul lavoro: la Commissione Lama*, in *LI*, 1989, 16 ss.

⁽²⁾ Cfr. FLORES D'ARCAIS, *L'omicidio bianco*, in *La Repubblica*, 17 febbraio 1988.

svolge ancor oggi all'insegna inammissibile e assolutamente falsa della fatalità e della disgrazia.

La Direttiva-quadro CEE del 12 giugno 1989 costringerà invece a parlare molto di questo tema nei prossimi tempi, sollecitando tutti gli Stati membri quantomeno ad un inventario istituzionale degli strumenti di intervento a disposizione. Non solo, ma l'insieme degli attori delle relazioni industriali, compresi dunque gli imprenditori ed i sindacati, dovranno fare i conti con un'iniziativa della CEE che prevede davvero tempi di attuazione ridotti. Meno di tre anni ci separano dal 31 dicembre 1992 e per quella data gli Stati membri dovranno varare « le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla Direttiva stessa » (art. 18.1).

Il tempo a disposizione è davvero poco. I rapporti nazionali sui cinque maggiori Paesi della Comunità ci segnalano infatti una situazione assai complessa sul piano istituzionale, spesso ingarbugliata, raramente univoca, specie sul versante degli obblighi per l'impresa.

Non solo, ma la Direttiva-quadro rappresenta solo un momento, pur altamente significativo, di una produzione normativa comunitaria in tema di sicurezza sul lavoro che non si è arrestata durante tutti gli anni '80. Ed i primi anni '90 vedranno con ogni prevedibilità la continuazione di questo impegno del legislatore CEE, visto che l'art. 16.1 della stessa Direttiva-quadro preannuncia solennemente future « direttive particolari » per alcuni « settori » (luogo di lavoro; attrezzature di lavoro; attrezzature di protezione individuale; lavori con attrezzature dotate di video-terminali; movimentazione di carichi pesanti comportanti rischi lombari; cantieri temporanei e mobili; pesca e agricoltura).

C'è da credere che questi ulteriori provvedimenti non tarderanno ad arrivare da Bruxelles. La garanzia istituzionale, se così si può dire, sta nell'art. 118A del Trattato (così come emendato dall'Atto Unico) che consente agli Stati membri di decidere in materia ricorrendo alla regola della maggioranza qualificata.

Dunque nell'ambito della politica sociale CEE, vincolata ancora al principio dell'unanimità imposto dall'art. 100A (« materie ... relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti »), la tematica della sicurezza sul lavoro assume un ruolo di punta. Imprenditori e lavoratori di tutta Europa (nonché le loro organizzazioni) non si potranno sottrarre alla richiesta che lo strumento delle direttive comporta di sottoporre a vaglio critico l'assetto istituzionale interno. E così pure i Governi ai quali si prospetta un impegno assai difficile visto che in

un'area così tecnica ed intricata dell'ordinamento giuridico dare applicazione alle direttive comunitarie non è davvero una questione di ordinaria amministrazione.

La prima impressione che deriva dalla lettura dei cinque rapporti è dunque quella che occorre prendere molto seriamente queste pagine della legislazione comunitaria. Nessuno sembra sottovalutarne l'importanza e, per certi profili almeno, la carica dirompente. Dei cinque maggiori paesi CEE non ve ne è uno che si senta di possedere un ordinamento istituzionale in tema di ambiente di lavoro del tutto conforme a quanto prescritto nella Direttiva-quadro.

Vorrà dire, allora, che la Direttiva è molto esigente. Ebbene sì, il giudizio complessivo, anche confrontandola con altre fonti internazionali in materia ⁽³⁾, è proprio questo. Sembra pertanto opportuno riflettere, seppur brevemente, sui suoi contenuti di maggiore rilevanza.

2. L'obbligo generale di sicurezza del datore di lavoro.

Gli obblighi generali previsti a carico dei datori di lavoro nell'art. 6 della Direttiva quadro sono estremamente dettagliati. Ma l'ampiezza del precetto normativo comunitario si apprezza compiutamente se si ha presente l'oggetto (art. 1), il campo di applicazione (art. 2) e le definizioni dei termini (lavoratore, datore di lavoro, ecc.) (art. 3) adottati nella direttiva. Tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, di qualunque dimensione o settore, sono tenuti all'osservanza delle disposizioni che seguiranno.

Si tratta di un *corpus* normativo del tutto univoco che attribuisce al datore la posizione di debitore di sicurezza in virtù di precetti aperti e flessibili. I vari ordinamenti sembrano possedere disposizioni del genere: così in Italia (art. 2087 c.c.), in Francia (artt. L 231-1, 232-1, 233-1 CT), in Spagna (art. 4.2, d), LET; art. 40.2 CE), in Gran Bretagna (S. 1 (1), HSWA 1974), da cui si ricava anche il valore pubblicitico, di *public order*, delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Ed anche dove manca un precetto di portata così generale, come nella RFT, soccorrono numerose e non meno pregnanti disposizioni rinvenibili nella legislazione speciale.

Tuttavia la Direttiva appare più analitica e precisa rispetto agli

⁽³⁾ Cfr., per una rassegna in proposito, DE CRISTOFARO, *La salute del lavoratore nella normativa internazionale e comunitaria*, in *RI*, 1988, 309 ss.

ordinamenti nazionali. Ciò è rilevabile ad esempio laddove (art. 6.1, comma 2, e 9.1) sembra delinarsi un obbligo di aggiornamento per il datore di lavoro nel predisporre in azienda una politica di sicurezza dei propri dipendenti. Egli deve infatti sempre tener conto dell'evoluzione dei processi produttivi, dell'innovazione tecnologica, e degli effetti che ne possono scaturire sull'organizzazione del lavoro in termini di nocività. È un richiamo assai pertinente, visto che una politica di prevenzione deve essere « un complesso coerente che integri nella medesima la tecnica, l'organizzazione del lavoro, le condizioni di lavoro, le relazioni sociali e l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro » (art. 6.1, lett. g). Insomma quasi un ulteriore obbligo di strategia pianificata.

Tali disposizioni potranno influenzare l'interpretazione giurisprudenziale delle normative nazionali più sopra richiamate, autorizzando una lettura più rigorosa. Ma la Direttiva contiene precetti assai più innovativi, almeno per alcuni Paesi membri. Il riferimento è innanzitutto all'obbligo di formazione dei lavoratori.

L'art. 12 è perentorio in proposito e specifica quattro momenti in cui tale obbligo deve essere adempiuto dall'imprenditore: « 1) l'assunzione; 2) trasferimento o cambiamento di funzione; 3) introduzione o cambiamento di un'attrezzatura di lavoro; 4) introduzione di una nuova tecnologia ». I punti 1) e 2) sono assai precisi, ma anche i nn. 3) e 4) non sono meno impegnativi.

Ciò significa che ogniqualvolta l'esercizio del potere organizzatorio dell'imprenditore tocchi in senso modificativo il contenuto della prestazione di lavoro scatta l'obbligo formativo al fine della sicurezza. In altri termini, per esemplificare, l'assegnazione a nuove mansioni di un prestatore a seguito di innovazioni tecnologiche potrà essere legittimamente disposta solo dopo un'adeguata formazione in materia. La logica della prevenzione antinfortunistica non potrebbe essere più rigorosa.

Non sembra complessivamente che i vari ordinamenti siano all'altezza dell'impegnativa (e onerosa) norma comunitaria. Si avvicina forse il caso francese dove scatta un obbligo del genere per i neoassunti, i prestatori oggetto di trasferimento, quelli interinali ed a favore di coloro che siano stati assenti per malattia per oltre 21 giorni (art. L 231-3-1 e R 231-32 a 45 CT). Ma la stessa Marie-France Mialon ammette che la Direttiva è più ampia e contiene in fondo un obbligo di formazione permanente in materia di sicurezza sul lavoro.

Più lontani appaiono gli altri ordinamenti anche se non mancano incisive esperienze. Weiss ci ricorda che nella RFT l'imprenditore attua una politica formativa in materia anche ricorrendo ad esperti. Montuschi segnala che il Ccnl dei chimici riconosce al Consiglio di fabbrica un potere di proposta quanto alla « formazione dei lavoratori in materia di prevenzione infortuni e delle malattie professionali, anche con l'utilizzo delle 150 ore relative al diritto allo studio », così che l'onere finanziario delle iniziative concordate fra l'imprenditore e il Cdf ricade per intero sull'azienda.

Per l'Italia non ci possono essere troppi dubbi in proposito. Il vuoto normativo in materia è impressionante, al punto che lo stesso Montuschi prospetta una recezione legislativa di questa contrattazione collettiva « pilota » appena richiamata. Soluzione ragionevole, certo, anche o soprattutto perché realistica. Ma di fronte alle specificazioni contenute negli artt. 6 e 12 della Direttiva sembra difficile poter considerare come sufficiente un espediente del genere.

Anche perché, solo a voler fare un esempio, non sono unicamente i singoli lavoratori ad essere destinatari dell'obbligatoria politica formativa in materia di sicurezza del datore di lavoro. La garanzia opera altresì nei confronti di quei « rappresentanti dei lavoratori i quali hanno una funzione specifica in materia di protezione della sicurezza », nel senso che essi avranno « diritto ad una formazione adeguata » (art. 12.3). Non solo ma sia la formazione a favore dei singoli sia quella indirizzata ai loro rappresentanti deve avvenire « durante il tempo di lavoro », nel secondo caso « conformemente alle prassi nazionali all'interno o all'esterno dell'impresa e/o dello stabilimento » (art. 12.4).

L'impegno organizzativo appare enorme e con esso il carico finanziario per l'impresa. Si apre davvero in molti Paesi un capitolo nuovo delle relazioni industriali per quanto riguarda l'ambiente di lavoro, anche se non necessariamente sul piano legislativo. Non può passare inosservato infatti l'inciso della norma richiamata da ultimo che parla solo di « prassi nazionali », omettendo qualunque riferimento alla fonte legislativa. Potrebbe essere interpretato come un invito alla contrattazione collettiva, ciò che senza dubbio agevolerebbe, nell'opera di attuazione, la Gran Bretagna e l'Italia.

3. Limiti alla responsabilità del datore di lavoro.

All'imprenditore che cercherà nella Direttiva una risposta alla domanda di quali possano essere i limiti alla sua responsabilità in ma-

teria conviene anticipare subito che resterà deluso e preoccupato. Certo, il legislatore comunitario « non esclude la facoltà degli Stati membri di prevedere l'esclusione o la diminuzione della responsabilità dei datori di lavoro ». Ma ammonisce subito dopo che ciò potrà avvenire « per fatti dovuti a circostanze a loro estranee, eccezionali e imprevedibili, o a eventi eccezionali, le conseguenze dei quali sarebbero state comunque inevitabili, malgrado la diligenza osservata » (art. 5.4).

Per l'imprenditore britannico, dice Alan Neal, si tratta di un principio assai più rigoroso di quanto previsto nella legge o nella *common law*. Il senso generale è che il datore di lavoro rimane sempre il debitore principale dell'obbligo di sicurezza. La giurisprudenza francese, prevede Marie-France Mialon, accentuerà il proprio rigore nel controllare eventuali abusi commessi nell'esercizio della delega dell'autorità imprenditoriale in materia.

L'irrigidimento degli orientamenti giurisprudenziali sul punto appare davvero una profezia fin troppo facile. La Direttiva è infatti perentoria quando ricorda gli obblighi che gravano sugli stessi lavoratori in materia di sicurezza (descritti nell'art. 13), avvertendo nel contempo che essi « non intaccano il principio della responsabilità del datore di lavoro » (art. 5.3).

Ma non basta. All'imprenditore si consente ragionevolmente di « far ricorso a competenze (persone o servizi) esterne all'impresa e/o allo stabilimento », quando quelle a sua disposizione si rivelino « insufficienti » (art. 7.3) ma lo si mette in guardia con un avvertimento quasi minaccioso: « egli non è per questo liberato dalle proprie responsabilità in materia » (art. 5.2).

Da un lato dunque la Direttiva legittima interventi « dall'esterno » per la progettazione e l'attuazione di una politica di prevenzione (e formazione) in materia di sicurezza. Essa concede via libera all'ingresso di esperti od anche di istituti specializzati, consapevole che la tecnicità della materia (anche a causa della tumultuosa evoluzione tecnologica) non consente alternative. Manfred Weiss ha ben descritto come nella RFT vi sia una molteplicità di interventi in proposito, incentrati sul ruolo-chiave di 36 Agenzie per la sicurezza sul lavoro sparse sul territorio federale, nonché sull'individuazione da parte dell'imprenditore (d'accordo con il consiglio d'azienda) di esperti, non solo in materie mediche.

Dall'altro essa chiarisce, come si è già accennato, che l'operatività della delega (con correlativa diminuzione od esclusione della respon-

sabilità del datore) è subordinata alla ricorrenza di fattori eccezionali ed imprevedibili o comunque a circostanze a loro estranee. Si tratta di un'impostazione che, almeno con riferimento al caso italiano, costituisce un autentico terremoto istituzionale.

Luigi Montuschi ha perfettamente ragione quando denuncia un insanabile contrasto fra il sistema della delega e l'indeclinabile responsabilità di ordine pubblico che la Direttiva accolla comunque all'imprenditore. Risulta (almeno così sembra) assai problematica la sopravvivenza nell'ordinamento italiano di quella norma (art. 4, D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547) che delineando gli obblighi in materia di sicurezza fa riferimento al datore di lavoro, ai dirigenti ed ai preposti « nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze ». Se scricchiola la norma in questione, ne va della solidità di tutto l'edificio giurisprudenziale costruito sopra di essa.

La giurisprudenza italiana ammette oggi l'esonero della responsabilità del titolare di una complessa (media o grande) organizzazione aziendale se la delega possiede le caratteristiche dell'effettività e della giustificatezza, senza cioè essere stata artificiosamente architettata al semplice fine di sollevare l'imprenditore dalle sue responsabilità, sempre che i collaboratori prescelti come delegati siano esperti sul piano tecnico ed appaiano dotati di sufficiente autonomia. La Direttiva sembra rifiutare quest'impostazione, sposando implicitamente la filosofia secondo cui l'incarico in tema di sicurezza ha necessariamente un contenuto tecnico-funzionale e non può mai surrogare l'autorità imprenditoriale.

Se le regole scolpite nella Direttiva hanno un senso, a nulla varrà domani invocare il contenuto più o meno specifico e determinato della delega in ordine al conferimento di poteri e doveri relativi alla materia infortunistica. Ancor meno rileverà la distinzione fra dirigenti e preposti con la correlativa differenza dell'ampiezza dell'incarico ricevuto.

Distinzioni che sembrano davvero destinate a scomparire visto che di esonero parziale o totale di responsabilità potrà riparlarsi in presenza di fatti o circostanze eccezionali ed imprevedibili. Anche se da un punto di vista operativo l'imprenditore ovviamente potrà continuare a designare « uno o più lavoratori per occuparsi delle attività di protezione e delle attività di prevenzione dei rischi professionali nell'impresa e/o nello stabilimento » (art. 7.1).

Sul piano delle responsabilità dell'imprenditore conviene aver-

tire che, come prevede Marie-France Mialon in riferimento alla Francia, anche la giurisprudenza italiana potrà subire un'impennata rigoristica con riferimento alle ipotesi dell'appalto e del subappalto. In questo caso non sembra trattarsi di incompatibilità fra legislazione nazionale e normativa comunitaria quanto dell'effetto indiretto proveniente dai nuovi obblighi affermati nella Direttiva.

Sembra difficile che in Italia si possa ancora in futuro affermare che nel rapporto di appalto (con autonomia di organizzazione, apprestamento di mezzi ed assunzione del rischio di impresa da parte dell'appaltatore) il committente non risponde della mancata adozione delle misure di sicurezza né degli eventuali infortuni che ne dovessero derivare (salvo interferenza nell'attività e nell'organizzazione ovvero fornitura di attrezzature ed opere da parte sua). Infatti « quando in uno stesso luogo di lavoro sono presenti i lavoratori di più imprese, i datori di lavoro devono cooperare all'attuazione delle disposizioni relative alla sicurezza » (art. 6.4).

Nessuno potrà dunque chiamarsi del tutto fuori. Questo obbligo di coordinamento non ha affatto carattere programmatico, ma impegnativo. Significa che « tenuto conto della natura delle attività » bisognerà effettivamente « coordinare i metodi di protezione e di prevenzione dei rischi professionali, informarsi reciprocamente circa questi rischi e informarne i propri lavoratori e/o i loro rappresentanti » (v. ancora art. 6.4).

La lista degli obblighi futuri dell'imprenditore europeo non finisce qui quando decida di avvalersi di « imprese terze ». I lavoratori che « intervengono nella sua impresa o nel suo stabilimento » devono ricevere da lui tutte le informazioni concernenti i rischi per la sicurezza e la salute, nonché le misure e le attività di protezione e prevenzione (art. 10. 1/2). Come se non bastasse il legislatore comunitario estende anche a quest'ipotesi l'obbligo di formazione: egli dovrà infatti « assicurarsi che (...) abbiano ricevuto istruzioni adeguate circa i rischi per la sicurezza e la salute durante la loro attività nella sua impresa o nel suo stabilimento » (art. 12.2).

Il risultato del combinato disposto di queste disposizioni comunitarie non è troppo difficile da prevedere. La giurisprudenza nazionale si inasprirà e ben difficilmente perverrà alle conclusioni odierne sopra ricordate. Piuttosto si farà strada una forma di responsabilità solidale, affermandosi in tal modo una soluzione di estremo rigore giustificabile sulla base dell'assoluto valore primario del bene oggetto di tutela: la salute e l'integrità fisica del lavoratore.

Proprio in virtù di questa priorità la Direttiva pretende altresì di codificare il diritto del lavoratore di sospendere unilateralmente l'attività. Si ammette infatti che « in caso di pericolo grave, immediato e che non può essere evitato » il dipendente deve potersi allontanare, senza « subire pregiudizio alcuno », quindi « protetto da qualsiasi conseguenza dannosa ed ingiustificata » (il riferimento è in particolar modo diretto a provvedimenti disciplinari od altri atti di ritorsione) (art. 8.4).

Il sistema che più si avvicina a tale impostazione è quello francese (*droit d'alerte et de retrait*: art. L 231-8 CT). Anzi è significativo a riguardo che in qualche modo le disposizioni comunitarie appaiano a Marie-France Mialon meno rigorose in proposito, o comunque tali da confermare (a tutela dell'interesse dell'imprenditore) il contemporaneo obbligo per i lavoratori di « segnalare immediatamente...qualsiasi situazione di lavoro che, per motivi ragionevoli, essi ritengano possa costituire un pericolo grave e immediato per la sicurezza e la salute » (art. 13.2 d).

Negli altri Paesi esaminati sembrano mancare invece previsioni del genere, almeno se riferite ai lavoratori *uti singuli*. Gonzales Posada ci ricorda infatti che in Spagna l'interruzione dell'attività può essere disposta unilateralmente su decisione del comitato per la sicurezza o del 75% dei rappresentanti del personale (ma nelle aziende a ciclo continuo occorre che la totalità dei rappresentanti sia d'accordo).

Certo nella RFT come in Italia la giurisprudenza riconosce la legittimità del rifiuto della prestazione lavorativa richiesta dal datore in condizioni di nocività o di rischio elevato. Ma è evidente che ben altra tutela deriverebbe da una consacrazione legislativa.

In ogni caso il problema va posto in termini di reciproche garanzie fra le due parti del rapporto, visto che non è certo un'ipotesi da sottovalutare quella (a ragione paventata da Alan Neal) del « falso allarme » lanciato in buona fede dal lavoratore. L'attuazione della Direttiva sul punto appare (salvo il caso francese) per gli altri Paesi considerati una scelta obbligata e delicata al tempo stesso. È inutile nascondersi dietro un dito: i possibili abusi potrebbero gravemente screditare un istituto che, rettamente inteso, appare una scelta di civiltà già compiuta da tempo dalla giurisprudenza più sensibile.

4. Forme di rappresentanza dei dipendenti in materia di sicurezza: loro poteri.

La Direttiva non esita a definire come « rappresentante dei lavo-

ratori » chi « ha una funzione specifica in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori ». Si disinteressa della procedura seguita (« persona eletta, scelta o designata, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali ») purché sia chiaro che essa deve avere il compito di « rappresentare i lavoratori per quanto riguarda i problemi della protezione della sicurezza e salute durante il lavoro » (art. 3c). Per molti Stati membri si tratta di una disposizione ben poco innovativa (4).

In Francia, Spagna e nella Repubblica Federale Tedesca accanto ad organi di rappresentanza generale dei dipendenti si collocano istituzioni rappresentative specializzate in materia. Anche in Gran Bretagna ciò accade (5) pur se gli *safety representatives* previsti dalla legge del 1974 esistono solo in quanto l'imprenditore abbia provveduto (ed è del tutto libero di non farlo) a riconoscere un sindacato.

Alan Neal denuncia a ragione una evidente difformità rispetto al precetto comunitario e sensatamente propone quantomeno di reintrodurre il diritto dei lavoratori non sindacalizzati di eleggere i loro rappresentanti in materia come in origine previsto dalla Sez. 2 (5) dell'HSWA 1974. Il punto è (come acutamente sottolinea lo stesso Neal) di affermare più in generale nel Regno Unito una serie di « diritti positivi » (sanciti per legge) che in altri tempi i sindacati disprezzarono nel nome di un'orgogliosa autosufficienza.

Ma torniamo all'Italia. Qui il « delegato alla sicurezza » non esiste. Tutt'altra cosa, osserva rettamente Montuschi, è quella creatura giurisprudenziale sulla quale fa leva il sistema della delega di cui si è detto poc'anzi. Eppure l'art. 9 dello Statuto dei lavoratori del 1970 prefigurava certamente un modello « nuovo » (cioè rappresentanze *ad hoc*, costituite liberamente dai lavoratori) che ha subito l'opera « normalizzatrice » della giurisprudenza, della contrattazione collettiva e della stessa legislazione successiva (art. 20, legge n. 833/1978).

In altri termini le rappresentanze descritte sommariamente dall'art. 9 sono state assorbite da quelle (le « rappresentanze sindacali aziendali ») previste a fini generali nell'art. 19 dello stesso Statuto dei lavoratori. Si tratta quindi di quei Consigli di fabbrica (nella maggior

(4) Cfr. in generale GEVERS, *Worker Participation in health and safety in the EEC: the role of representative institutions*, in *ILR*, 1983, vol. 122, n. 4, 411.

(5) Cfr. sul punto GLENDOM, BOOTH, *Worker Participation in occupational health and safety in Britain*, in *ILR*, 1982, vol. 121, n. 4, 399.

parte dei casi), a loro volta collegati ai c.d. sindacati maggiormente rappresentativi.

Non sembra questa la situazione prefigurata dalla Direttiva, anche ai fini dell'esercizio delle importanti prerogative riconosciute a tali rappresentanti specializzati e di cui si dirà fra poco. Che fare allora? Una volta tanto il motto « torniamo allo Statuto » significherebbe per l'Italia una scelta di progresso. Fuor di metafora non sembra necessario in materia adottare alcun provvedimento particolare (tantomeno di revisione dell'art. 9) che non sia lo sganciamento sul piano interpretativo delle rappresentanze specializzate in materia di sicurezza dalle r.s.a. Non a caso si tratta di norme che la legge italiana tratta differentemente sul piano del campo di applicazione (l'art. 9 non soffre di limiti dimensionali).

L'identificazione di questi rappresentanti appare importante soprattutto in riferimento alle prerogative ad essi riconosciute dalla Direttiva. Essi infatti (ma tale potere è attribuito direttamente anche ai lavoratori) « hanno il diritto di fare ricorso, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, all'autorità competente in materia di sicurezza e di protezione durante il lavoro, qualora ritengano che le misure prese ed i mezzi impiegati dal datore di lavoro non siano sufficienti per garantire la sicurezza e la salute durante il lavoro » (art. 11.6).

Gli organismi rappresentativi specializzati francesi e spagnoli già dispongono di un potere del genere, nel senso che ove le proposte da essi avanzate siano (motivatamente) respinte dal datore di lavoro, spetterà all'intervento dell'autorità amministrativa dirimere la questione. Questo diritto appare di incerta configurazione in Italia, anche se a riguardo va segnalato un episodio assai significativo.

Pochi forse sanno che proprio la Regione Emilia Romagna aveva emanato una legge (n. 131 del 13 gennaio 1988) in forza della quale i datori di lavoro sarebbero stati obbligati ad eseguire le visite preventive e periodiche (*ex art. 33 D.P.R. n. 303/1956*) tramite le Unità sanitarie locali quando, nell'ambito delle facoltà di cui all'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, questi ultimi lo avessero chiesto mediante le proprie rappresentanze. Tale legge ebbe scarsa fortuna. Il Governo ricorse alla Corte costituzionale che con sentenza 22 novembre 1988, n. 1042 dichiarò la materia riservata esclusivamente alla legislazione nazionale ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Sull'episodio cfr. UASBIEN, *Lavoratori a rischio: la scelta del medico*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 ottobre 1989.

Quest'ultimo è un profilo squisitamente di diritto interno che non vale la pena discutere qui in dettaglio. Conviene invece riflettere sulla prospettiva coltivata legislativamente dalla Regione Emilia Romagna.

Essa infatti poggia a sua volta su una giurisprudenza di legittimità⁽⁷⁾ secondo cui l'art. 5, legge n. 300/1970 e l'art. 14, comma 3, lett. f), legge n. 833/1978, avrebbero abrogato ogni contraria disposizione, sopprimendo la possibilità per il medico scelto dal datore di lavoro di eseguire sui dipendenti determinati accertamenti sanitari che invece sarebbero di esclusiva competenza delle strutture pubbliche⁽⁸⁾. Anche a questo proposito non è difficile prevedere quantomeno un consolidamento dell'orientamento giurisprudenziale richiamato da ultimo. A prescindere infatti dalla liceità del ricorso da parte dell'imprenditore al medico di fiducia, i lavoratori e/o i loro rappresentanti dovranno sempre avere il diritto di ottenere l'intervento della struttura pubblica, ove ritengano (anche a torto) insufficienti le misure adottate. Nella consapevolezza che aprire un dibattito sull'argomento comporterà inevitabilmente una riflessione sulla capacità delle U.S.L. di intervenire efficacemente nella prevenzione degli infortuni sul lavoro⁽⁹⁾.

5. Da una visione conflittuale della nocività in fabbrica alla partecipazione « specializzata » a tutela della salute.

Considerata sotto i profili fin qui esaminati la Direttiva presenta un volto severo, arcigno, quasi minaccioso. È l'impressione che ha ricevuto Montuschi quando (facendo in realtà specifico riferimento al problema della monotonia e ripetitività dei lavoro: art. 6, d) rileva come il legislatore comunitario sembri innalzare bandiere di tipo ideologico, proponendo regole secondo « modelli ed affliti sessantottini ».

Certo, se questa fosse la conclusione, la politica sociale della CEE avrebbe fatto un passo indietro, non in avanti. Non c'è bisogno infatti di sottolineare ancora l'inutilità di certi inasprimenti normativi che nella migliore delle ipotesi vengono solo parzialmente applicati

(7) Cfr. Cass. 21 aprile 1986, n. 2799, in *FI*, 1986, I, 2158.

(8) Cfr. sul punto RAFFONE, *La tutela della salute*, in *Rubrica Leggi e contratti de l'Unità*, 15 febbraio 1988.

(9) Vedi sul punto l'opinione di PININFARINA, *La prevenzione degli infortuni non si addice alle Usl*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 gennaio 1988.

quando non sono del tutto ignorati. La stagione del garantismo è stata oggetto di una riflessione scientifica troppo accurata per essere passata inosservata a Bruxelles. E non a caso (fortunatamente) dalla CEE proviene un'indicazione di (indispensabile) rigore ma anche di flessibilità.

Il legislatore comunitario appare del tutto consapevole che un quadro conflittuale non consente di certo progressi in una politica di prevenzione basata fra l'altro su massicci investimenti formativi. Ecco perché la Direttiva-quadro rinuncia (come ben rileva Gonzales Posada) a situarsi all'interno di un filone tecnico-regolamentare per disciplinare invece una politica delle relazioni industriali dell'ambiente di lavoro.

La scelta è netta: no al conflitto, sì alla partecipazione. Questo è in sintesi il significato dell'art. 11 della Direttiva che supera peraltro anche la semplice logica del diritto di informazione, punto di arrivo nell'evoluzione della contrattazione collettiva italiana. Si parla infatti immediatamente di consultazione e non soltanto dei rappresentanti (« i quali hanno una funzione specifica in materia ») ma anche direttamente degli stessi lavoratori. E pare trattarsi di una vera consultazione visto che deve avvenire « preventivamente e tempestivamente », insomma non solo prima dell'adozione delle decisioni da parte dell'imprenditore ma in tempo utile perché possano essergli presentate proposte od osservazioni.

Ma la consultazione non è tutto. Il legislatore comunitario ha voluto andare oltre ed ha forgiato (forse inconsapevolmente, come osserva Manfred Weiss) un'espressione capace di scatenare discussioni inesauribili, comunque destinata a finire sul tavolo della Corte Europea di Giustizia a Lussemburgo per gli inevitabili chiarimenti. Cosa sia infatti la « partecipazione, equilibrata » è davvero difficile dirlo. Qualcosa di più della semplice consultazione, certo un *quid* diverso dalla tradizionale negoziazione collettiva.

Non a caso è solo Weiss a sentirsi tranquillo affermando che il sistema tedesco corrisponde senz'altro a questo concetto. Difficile dargli torto visto che le rappresentanze (sia quelle specializzate sia i *Betriebsräte*) hanno stretto con il *management* quella che viene brillantemente definita una *joint venture* nel procedimento decisionale. Ma è altrettanto vero che forme codecisionali non sono rinvenibili negli stessi termini altrove.

Certo le esperienze nazionali potranno seguire strade diverse, come lo stesso art. 11.1 della Direttiva ammette. Non è detto occor-

rano interventi legislativi, nel senso che le « prassi » di cui parla la norma potranno essere di varia natura. Numerose esperienze italiane, specie quelle basate su comitati paritetici territoriali con competenze in materia, possono con ogni verosimiglianza ritenersi corrispondenti alla presumibile *ratio* della norma comunitaria.

Il problema sta nel fatto che non si tratta di prassi diffuse e molti settori ancora non dispongono di strumenti analoghi. Ecco perché se è vero, come afferma Montuschi, che il sistema italiano non può dirsi in contrasto con la Direttiva con riferimento agli accorgimenti adottati da alcuni contratti collettivi, non può del pari passarsi sotto silenzio l'estrema eterogeneità delle regolamentazioni pattizie a riguardo.

È bene ricordare in ogni caso che secondo il legislatore comunitario i lavoratori ed i loro rappresentanti specializzati dovranno disporre di un « sufficiente esonero dal lavoro senza perdita della retribuzione » nonché dei « mezzi necessari » per esercitare tali diritti e funzioni (art. 11.5). Previsioni assai concrete, suscettibili di una verifica puntuale.

Lo spazio per interpretare questa « partecipazione bilanciata » è davvero ampio. Non a caso si registrano atteggiamenti critici di alcune associazioni imprenditoriali, anche a livello europeo, che l'hanno ride-nominata « *back-door participation* ». Il pericolo paventato è che si introducano (passando dalla « porta di servizio », non dall'entrata principale) avanzati meccanismi partecipativi capaci di produrre un effetto diffusivo nelle relazioni industriali endoaziendali. Insomma con l'espediente di creare più poteri partecipativi nell'area della sicurezza sul lavoro potrebbero introdursi elementi di democrazia industriale in grado di estendersi anche alla trattazione di altre materie. E non è detto che i futuri sviluppi non riservino sorprese proprio in questa direzione.

6. Attuare la Direttiva-quadro: aumento dei costi o della produttività?

Nessun paese considerato in quest'analisi può dirsi disinteressato all'applicazione della Direttiva. Nella stessa RFT, forse il sistema più vicino alla legge comunitaria, si rileva la necessità di razionalizzare il sistema di tutela della sicurezza, conferendogli maggiore semplicità e trasparenza. Anche negli altri Paesi si registra l'esigenza di ridurre la complessità di normative e testi regolamentari intricati, di difficile coordinamento, fatti apposta talvolta per non essere applicati.

Per l'Italia si tratta di una prova d'appello per rivedere un sistema che ancora poggia su una decretazione che risale alla metà degli anni '50 e che neppure la spinta della riforma sanitaria del 1978 è riuscita ad ammodernare. È un'occasione da non perdere per superare una situazione che costituisce una vera vergogna nazionale. Inutile nasconderselo: non è chi non veda che nell'Italia degli anni '90 ancora si muore sul lavoro come e più dell'immediato dopoguerra.

Certo, le lentezze parlamentari a cui siamo abituati legittimano il giudizio di Montuschi che considera un « lusso superfluo » richiedere modifiche legislative per l'attuazione della Direttiva allorché fonti di altra natura possono assicurare sul piano sostanziale lo stesso risultato. È la stessa preoccupazione non a caso condivisa da Alan Neal, alle prese con un Governo britannico che non vuol sentire parlare più in generale di nuove leggi a tutela dei diritti dei lavoratori e delle loro organizzazioni sindacali. Risputa in ambedue i Paesi la soluzione contrattuale che tuttavia i giudici di Lussemburgo hanno già in passato ritenuto insufficiente, proprio perché spesso difetta dei requisiti di uniformità e generalità propri dello strumento legislativo.

Qualunque sia lo strumento di attuazione, si pone un problema di costi. La normativa comunitaria non potrebbe essere più esplicita a riguardo quando proclama che « le misure relative alla sicurezza, all'igiene e alla salute durante il lavoro non devono in nessun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori » (art. 6.5). Anche se si tratta di un principio di una semplicità solare (quasi ovvio per i sistemi più avanzati), non è affatto detto che sia stato inutile riaffermarlo con riferimento a Stati membri con ordinamenti meno sviluppati in materia.

Più in generale non è difficile arguire che i (nuovi) obblighi imposti ai datori di lavoro possono tradursi in costi aggiuntivi. Ciò riguarda in particolare le piccole imprese, non differenziate e tanto meno escluse dalla legge comunitaria. Questo profilo non è affatto secondario dato che pressoché tutti i sistemi qui considerati contengono soglie applicative riferite alla dimensione aziendale per l'esercizio di talune prerogative e diritti, specie per quanto concerne la designazione di organismi rappresentativi. Una volta tanto sarebbe l'Italia ad avvicinarsi maggiormente alla Direttiva, se non fosse che l'art. 9 dello Statuto è stato progressivamente « incapsulato » nell'art. 19 con conseguenze anche sul piano del campo di applicazione.

È legittimo domandarsi in proposito (seguendo il suggerimento di Neal) se sotto questo profilo la Direttiva rispetti la prescrizione

contenuta nell'art. 118A del Trattato. Proprio in riferimento alla tematica della salute in fabbrica si afferma infatti che « le direttive eviteranno di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese ».

Siamo in un caso del genere? Difficile dirlo in anticipo, senza verificare la pratica attuazione della Direttiva stessa. Certo è che nel momento dell'attuazione i legislatori nazionali saranno autorizzati a tener conto di questo ammonimento così autorevole nella gerarchia delle fonti del diritto comunitario. Ed anche gli stessi giudici CEE potranno guardare ai sistemi interni dei diversi Stati membri consapevoli di quest'esigenza.

Se tuttavia la prognosi è di un aumento di costi, non è il caso di abbandonarsi a giudizi catastrofici. Innanzitutto maggiore sicurezza sul lavoro — non è una scoperta di oggi — significa anche più risparmio, ad esempio sul piano contributivo delle assicurazioni sociali obbligatorie, laddove diminuisca stabilmente il numero degli incidenti. In secondo luogo numerose disposizioni della Direttiva (si pensi a quelle in materia di formazione) possono realizzare un miglioramento della capacità lavorativa.

Non è detto insomma che il sistema-quadro delineato in materia di sicurezza sul lavoro non si traduca in un incremento di produttività. Dipendenti più avvertiti nell'utilizzazione degli strumenti di lavoro, rappresentanze maggiormente coinvolte nella gestione dell'innovazione tecnologica, un clima di relazioni sindacali più « partecipato »: non sono questi elementi che possono fondatamente suscitare aspettative del genere?

All'esperienza applicativa la risposta. È certo comunque che la Direttiva sulla salute va salutata favorevolmente. Essa infatti non solo si inserisce nella politica sociale CEE volta ad evitare che il processo di piena integrazione economica del mercato interno produca l'effetto del *social dumping*. C'è qualcosa di più che va sottolineato nel momento in cui si discute delle numerose direttive che scaturiranno dalla Carta Sociale approvata a Strasburgo nel dicembre 1989.

Non basta infatti che il diritto sociale comunitario regolamenti con rigore tecnico diversi aspetti dell'attività lavorativa per progredire davvero sulla strada di una politica sociale di una Europa unita. Occorre che esso promuova la progressiva realizzazione di sistemi di relazioni industriali il più possibile ispirati alla medesima filosofia di

fondo, capaci poi autonomamente di autoregolarsi in modo sempre più omogeneo e ravvicinato. La mancata estensione del principio di maggioranza qualificata alle materie sociali non consente alternative. Questa filosofia di fondo, questa sostanza che progressivamente va inoculata nel corpo dei diversi ordinamenti nazionali, è una logica partecipativa delle relazioni industriali che abbandoni modelli antiquati basati sulla conflittualità e sulla contrapposizione.

È su questo piano che i singoli sistemi nazionali saranno giudicati, dalla logica del mercato unico prima ancora che dai giudici di Lussemburgo. Auguriamoci che le relazioni industriali europee si presentino all'appuntamento del 1992 proponendosi come elemento di sviluppo e non di freno. Se così non sarà avranno mancato un obiettivo storico.