

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista trimestrale della Associazione Lavoro e Ricerche

Diretta da Luciano Spagnuolo Vigorita e Marco Biagi

Ricerche
**Giuridificazione e deregolazione:
esperienze a confronto**
Ambiente di lavoro e diritto

Relazioni industriali
Le relazioni industriali in Italia

Diritto internazionale e comparato
Il lavoro interinale in Spagna

Rassegne
**Giurisprudenza italiana:
inadempimento parziale e licenziamento**

**Giurisprudenza comunitaria:
job sharing e lavoro a tempo parziale**

**Giurisprudenza straniera:
assunzioni a termine nella P.A. in Spagna**

**Legislazione italiana:
i piani di inserimento professionale**

**Legislazione straniera:
subordinazione e parasubordinazione in Germania**

Documenti
**Il dibattito sui nuovi lavori:
due disegni di legge a confronto**

Diritto delle relazioni industriali

rivista della Associazione Lavoro e Ricerche -ALAR
anno 9 - numero 2 - aprile 1999

Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale

Riccardo Del Punta ()*

Sommario

1. Alcune precisazioni tematiche. **2.** Dalla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori alla tutela dell'ambiente di lavoro. **3.** Esiste un diritto all'ambiente di lavoro? **4.** Una comunità per la sicurezza? **5.** Ambiente di lavoro e ambiente esterno.

1. Alcune precisazioni tematiche.

Il primo dovere che incombe sul giuslavorista, in un'occasione come questa, è quello di giustificare la sua presenza scientifica. In quale senso ed entro quali limiti è pertinente parlare, in un convegno di studi dedicato ad « Ambiente e diritto », di tutela dell'ambiente di lavoro? Quando parliamo di « ambiente di lavoro », isoliamo una delle tante varianti semantiche del concetto generale di « ambiente », oppure ci riferiamo a qualcosa che con l'ambiente, inteso come ambiente naturale, non ha nulla a che vedere? L'ipotesi di una reciproca estraneità, od al massimo di una mera assonanza, fra i due termini, si fonda visibilmente sulla cristallizzazione di una distinzione quasi « ontologica » fra l'ambiente esterno e l'ambiente interno, rappresentato nella circostanza dal luogo di lavoro (che quasi sempre, ma non necessariamente, è situato nell'impresa).

A mio giudizio, però, una distinzione del genere, ove si pretenda di trarne una delimitazione tematica forte e non una mera utilità descrittiva, non è soddisfacente, o quantomeno non è esaustiva. Non c'è dubbio, beninteso — come ha scritto Stefano Grassi nelle note di presentazione al convegno —, che l'ambiente esterno costituisce l'oggetto privilegiato del cosiddetto diritto dell'ambiente. Ma scopo di questo convegno è anche porsi problemi definitori, ed è in questo clima che **la ipostatizzazione della differenza fra ambiente esterno ed interno mi sembra poco sostenibile.** Ciò, anzitutto, per una ragione logico-linguistica, ben illustrata da Maja Cappello, con molti spunti tratti dal diritto comunitario, in un intervento allegato agli atti del convegno: se la parola « ambiente » discende etimologicamente da *ambire* (girare intorno, circondare), e se quindi essa rimanda a « tutto quello che essendo esterno all'uomo, lo cinge e di conseguenza influenza la sua vita » (Cappello M., 1999), l'ambiente ha una connotazione ontologica spiccatamente antropocentrica, non potendo darsi se non in riferimento all'uomo, in quanto « circondato ». Così, senza pretendere di inoltrarsi nella problematica filosofico-giuridica affrontata nel bel libro di Mariachiara Tallacchini (1996), rimane comunque difficile negare che il rapporto fra ambiente di lavoro e ambiente generale sia, tanto sul piano del nome quanto su quello della cosa, un rapporto di continenza, e che entrambi contengano, *rectius* circondino, al di là delle diversità di contesto, l'uomo. L'ambiente interno appare, in questa prospettiva, nient'altro che una cellula dell'ambiente esterno, un microcosmo nel quale, oltretutto, l'uomo è esposto a una

note

(*) Relazione presentata dall'A. al convegno su « Ambiente e diritto », tenutosi a Firenze nei giorni 11 e 12 giugno 1998 per iniziativa del Dipartimento di Diritto Pubblico. Gli atti del convegno sono pubblicati da Olschki, 1999.

Ambiente di lavoro
Riccardo Del Punta

non comune concentrazione spazio-temporale di potenziali effetti nocivi, e che pertanto propone *in vitro*, con inusuale nettezza, situazioni che nell'ambiente esterno sono di solito più diffuse e disperse.

L'obiezione all'inclusione del tema dell'ambiente di lavoro nel tema ambientale generale potrebbe appuntarsi sul carattere « artificiale » dell'ambiente di lavoro, in contrapposizione alla natura. L'obiezione sarebbe valida, se il diritto ambientale in generale fosse andato oltre l'antropocentrismo, e quindi oltre una percezione della natura come strumento del soddisfacimento di interessi, in ultima analisi, umani, e fosse scivolato verso prospettive di *Deep Ecology*, o comunque caratterizzate dal superamento di concezioni fondate sulla reificazione della natura (Tallacchini M., 1996, p. 169 e ss.). Mi sembra però che questo non sia ancora accaduto, e che i tentativi di costruire il diritto all'ambiente come diritto fondamentale della persona, assumendo una stretta connessione fra protezione della qualità dell'ambiente e della qualità della vita, pongano pur sempre l'uomo nel fuoco della tutela giuridica. Ma se questi sono, allo stato attuale, i fondamenti cognitivi ed etici delle discipline che stiamo cercando di collocare in una visione unitaria, viene meno la ragione di una esclusione tematica della tutela dell'ambiente di lavoro. Ad entrambi i livelli, infatti, e sia pure in contesti per molti aspetti non paragonabili, si tratta di difendere l'uomo dall'uomo, proteggendo il lavoratore, così come il cittadino, da azioni umane oggettivamente nocive per l'ambiente in cui egli opera o vive, e come tali generatrici di rischi per la sua salute, intendendo quest'ultima nel senso ampio scolpito dal preambolo costitutivo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, ossia non come mera assenza di malattie o di infermità, ma come stato di completo benessere fisico, mentale e sociale.

In questa luce, il fatto che il concetto di tutela dell'ambiente di lavoro come referente unitario della tutela sia — come vedremo meglio fra poco — il frutto di un'estensione della più tradizionale tutela della sicurezza e della salute del lavoratore, non deve essere visto come un'anomalia del diritto del lavoro, se è vero che la rivitalizzazione del diritto alla salute ex art. 32 Cost. ha avuto un peso fondamentale nella costruzione interpretativa di un diritto all'ambiente (1).

Ma il lavoratore, si potrebbe ulteriormente obiettare, non è l'uomo, bensì un soggetto socialmente situato, il lavoratore subordinato. Ci troveremmo quindi di fronte ad un'antropocentrismo costitutivamente « partigiano », condizionato, oltretutto, da un'istanza di compensazione della duplice debolezza, socio-economica e giuridica, del lavoratore, e quindi da valori abbastanza estranei alle tematiche di cui stiamo discutendo.

Occorre però fare un minimo di storicizzazione. È vero che, prima che come persona, l'operaio industriale è stato protetto in quanto soggetto sociale, ma ciò è avvenuto proprio perché i suoi diritti di persona erano messi in pericolo dalla sua condizione materiale e sociale. Non dobbiamo dimenticare che l'impresa industriale moderna, prima di « esternalizzare » i suoi fattori di nocività ambientale, li ha impietosamente scaricati sui propri abitanti: il pensiero critico e la letteratura sociale dell'800 sono lì a rammentarcelo. Il diritto del lavoro è stato, forse, la prima disciplina giuridica a dover fronteggiare gli inconvenienti del processo di industrializzazione, ponendosi come limite alla volontà di potenza di quello che David H. Landes ha suggestivamente definito il "Prometeo liberato". Né mi sembra casuale che questi concetti (potenza, dominio, tecnica) tendano a ripresentarsi trasversalmente nei vari approcci disciplinari. Mutano gli approcci, i linguaggi, gli strumenti analitici, ma lo sfondo reale di queste riflessioni è sempre, in ultima analisi, il medesimo: il processo di modernizzazione e di industrializzazione verificatosi a partire dalla fine del XVIII secolo. Esso ha scatenato una titanica volontà di dominio che non ha mancato di scaricarsi direttamente, oltre che sulla natura, su quegli uomini che più di altri vi erano implicati, attraverso la messa a disposizione delle loro persone ed in particolare dei loro « corpi » (Supiot A., 1994, p. 51 e ss.).

È più che comprensibile, pertanto, che i lavoratori siano stati fatti oggetto di una protezione differenziata, che ha permesso al diritto dell'ambiente di lavoro di cominciare a svilupparsi, pur faticosamente, con molti decenni di anticipo rispetto ad altri settori. In questo lungo processo evolutivo il lavoratore subordinato è entrato come parte di un contratto anomalo e squilibrato com'è il contratto di locazione d'opere, cercando di sfruttare al massimo gli strumenti che la disciplina di questo contratto è andata via via offrendogli (v. *infra*, § 2), ma ne è uscito o ne sta uscendo come persona, ossia come titolare di diritti assoluti che sfuggono

(1) Cfr. anche il nuovo art. 174 del Trattato CE, ex art. 130. In tema v. Cappello M. (1999).

alla logica del contemperamento di interessi propria dello scambio negoziale. Questa rinnovata valenza della persona, al di là di una logica di protezione del contraente debole, si coglie non soltanto nelle ormai risapute affermazioni giurisprudenziali in merito al carattere non compromissorio dell'obbligo di sicurezza (secondo il canone della « massima sicurezza tecnologicamente fattibile », in virtù del quale non è dato di eliminare completamente i rischi, ma occorre fare di tutto per eliminarli), od in merito alla doppia natura (contrattuale ed aquiliana) della responsabilità del datore di lavoro, ma anche nell'esistenza, a partire dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 (ma v. già il d.lgs. 15 agosto 1991, n. 277), di un *corpus* finalmente compiuto ed organico (anche se è in preparazione un'ulteriore ricapitolazione attraverso un testo unico) (2) di regole, che mi sembra ormai dotato di una relativa autonomia sistematica, sia come principi che come tecniche giuridiche utilizzate. Cercherò fra poco di offrire qualche esempio in proposito. Ciò non rende obsoleta — tutt'altro — la prospettiva contrattuale, e non soltanto ai fini dell'imputazione della responsabilità civile, ma vale a situare questo spaccato di disciplina in una zona a sé — una zona che forse, lo dico da improvvisato cartografo, non esisteva prima di adesso nelle mappe —, che è ancora da delimitare e definire compiutamente, e nella quale è auspicabile che esso accetti di dialogare di più, sia tecnicamente che culturalmente, con altre branche del sapere giuridico e non giuridico (ivi compreso quello tecnico ed ingegneristico).

Spero di aver dimostrato, a questo punto, che la tutela dell'ambiente di lavoro è parte, a pieno titolo, del grande tema della tutela dell'ambiente. Rimane però da vedere, al di là dei profili definitori, quale sia il tipo di comunicazione che è possibile stabilire, per questi aspetti, fra il diritto del lavoro e la riflessione giuridica sull'ambiente. Vedrei due possibili livelli di comunicazione da esplorare. Il primo è quello che, a partire dalla rilevata presenza di elementi di omogeneità giuridica e culturale fra i due piani, consideri l'impresa come una sorta di laboratorio sperimentale di un modello di tutela, e quindi si interessi ai principi ed alle soluzioni tecniche nel quale si sostanzia, oggi, la disciplina dell'ambiente di lavoro, supponendo che esse possano avere un interesse non meramente settoriale. Il secondo livello è quello delle connessioni che già eventualmente esistono, sul piano del diritto positivo (ma si vedrà che non ne esistono molte), fra tutela dell'ambiente interno ed esterno (assumendo questa distinzione, ormai dovrebbe essere chiaro, per mera utilità descrittiva), ai fini della costruzione di una visione unitaria ed integrata del diritto dell'ambiente. Ciò comporta anche esaminare quale sia il peso attuale della questione ambientale nel diritto del lavoro, ed in quale senso essa venga intesa dagli attori della materia (e non sto riferendomi soltanto ai giuristi ed ai giudici; non dobbiamo dimenticare che del diritto del lavoro è parte integrante anche l'esperienza sindacale e collettiva, che si proietta direttamente nella realtà sociale). Come ulteriore corollario, si pone la questione dei rapporti, piuttosto problematici, fra il diritto del lavoro e la cultura ecologica, sui quali spenderò qualche parola nella parte finale di questo intervento.

Prima di tutto, però, occorre ripercorrere, per sommi capi, la « storia » del diritto dell'ambiente di lavoro, al fine di individuarne i tratti qualificanti, a cominciare dai beni che esso è rivolto a tutelare.

2. Dalla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori alla tutela dell'ambiente di lavoro.

La storia comincia, verso la fine del secolo scorso, con primi interventi legislativi miranti a contrastare le forme più acute di sfruttamento fisico delle fasce deboli della manodopera, a cominciare dai fanciulli. Questi interventi hanno rappresentato, in verità, il nucleo fondativo di tutto il diritto del lavoro in quanto diritto protettivo (Supiot A., 1994, p. 45 e ss.). Fra l'altro, è con questa normativa di ordine pubblico contro lo sfruttamento dei minori, delle donne, e poi della manodopera nel suo complesso (si rammenti la legge del 1898, istitutiva della prima forma di assicurazione contro gli infortuni e le malattie da lavoro), che la materia ha cominciato a percepire la propria « anima » pubblicistica come una delle componenti essenziali del suo statuto giuridico e culturale. Ancora oggi, del resto, la disciplina di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, è la parte più « pubblicistica » del diritto del lavoro, come è dimostrato dalla forte interazione con l'attività di organismi

(2) V. la documentazione pubblicata in *q. Rivista*, 1998, p. 77 e ss.

Ambiente di lavoro
Riccardo Del Punta

pubblici, nonché dal largo, ma forse debordante (e talora quasi “manieristico”), impiego della sanzione penale.

Un progresso significativo, diversi decenni più tardi, si è avuto nel momento in cui si è passati da una logica di meri limiti negativi all’azione imprenditoriale, all’inserimento nel regolamento contrattuale, con l’art. 2087 del codice civile del 1942, di un vero e proprio obbligo positivo di garantire l’« integrità fisica » del prestatore di lavoro (per riferimenti generali cfr. Pera G., 1967; Montuschi L., 1986; Loy G., 1988; Franco M., 1995). Le resistenze teoriche ad accettare tutte le implicazioni di questo inserimento sono state, tuttavia, molte, e si sono attenuate soltanto a partire dai tardi anni ’60, senza che ciò abbia determinato, peraltro, l’obliterazione delle valenze extracontrattuali del diritto alla salute in quanto diritto fondamentale della persona. Ma la piena inclusione dell’« obbligo di sicurezza » nel contratto di lavoro non ha fatto altro che mettere a nudo il disagio e i limiti dello strumento contrattuale ai fini di una protezione effettiva dei beni sottesi. Il vero problema, infatti, non è quello di come qualificare la responsabilità civile del datore di lavoro una volta che l’evento lesivo della sicurezza o della salute del lavoratore si è verificato (una responsabilità che nel 99 per cento dei casi, per ragioni sulle quali non possiamo soffermarci e che darebbero spunto anche a qualche critica, viene ritenuta sussistente, per quanto non coperto dall’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), ma di fare il possibile per impedire che tale evento si verifichi.

Un tentativo di rafforzamento della normativa prevenzionistica si è avuto con i decreti del 1955-56, che hanno determinato una forte frammentazione e tecnicizzazione della disciplina (infatti trascurata, oltre il lecito, dai giuristi del lavoro), e un consolidamento della tutela penalistica.

Lo sforzo di riscattare la problematica della salute dalla marginalizzazione è passato, in seguito, attraverso l’illusione — recante il marchio dello Statuto dei lavoratori del 1970 (v. l’art. 9) — della promozione della tutela della salute tramite la contrattazione collettiva e l’azione dal basso delle rappresentanze dei lavoratori (Montuschi L., 1997a, p. 142). Ma la contrattazione collettiva è stata, in questa materia, un Dio che ha fallito. Né essa è stata minimamente aiutata da una dottrina tutta protesa verso il riequilibrio dei dispositivi di potere all’interno dell’azienda e della società. Il valore della protezione fisica del lavoratore è apparso, paradossalmente, riduttivo (non si contano i giuslavoristi — compreso il sottoscritto —, cui è capitato, in conversazioni private, di definire « noioso » questo tema). La dottrina era ansiosa di scavare nel rapporto obbligatorio, per « impadronirsi » del contratto, e la protezione di un bene dotato di una caratterizzazione ulteriore, come la salute, le pareva quasi un fatto scontato; tanto scontato da finire — con le dovute eccezioni — col trascurarlo, o da lasciare che esso venisse indebitamente coinvolto nello scambio negoziale collettivo (quella degenerazione stigmatizzata come « monetizzazione » del diritto alla salute, nella quale non è soltanto l’impresa che si « compra », con concessioni economiche, una relativa acquiescenza dei sindacalisti sui problemi della sicurezza in azienda, ma sono pure i sindacalisti a « comprarsi » il consenso dei lavoratori, più sensibili ai loro interessi economici immediati, e magari non del tutto consapevoli dei rischi che stanno correndo). Si è manifestata, insomma, una grave difficoltà della contrattazione collettiva classica a gestire questo genere di tutela, e non è un caso che lo stesso d.lgs. n. 626 del 1994 abbia lasciato pochissimo spazio ad essa, aprendosi semmai a una logica di tipo partecipativo e collaborativo. Ne è uscita riaffermata la valenza pubblicistica della materia.

La collusione fra impresa, sindacati, e talvolta gli stessi lavoratori, tende altresì a rinsaldarsi quando c’è da lottare contro un nemico esterno che rischia di mettere in pericolo la sopravvivenza stessa dell’azienda, o comunque i livelli occupazionali. Questo nemico esterno può configurarsi, ad esempio, nei cittadini che vivono nelle zone limitrofe all’azienda, e che sono minacciati da agenti patogeni propagati dalla fabbrica nell’ambiente circostante. Ciò che si manifesta in situazioni come queste è un conflitto quasi tragico fra beni tutti meritevoli di tutela, ma non per questo non ordinabili secondo una gerarchia nella quale il diritto alla salute di chicchessia — lavoratore o non lavoratore — dovrebbe comunque ritenersi prevalente (quasi sempre, fra l’altro, i rischi per la salute non coinvolgono soltanto il territorio, ma i lavoratori stessi). La sensibilità media dei protagonisti del diritto del lavoro è ancora, tutto sommato, molto arretrata rispetto a situazioni di tale complessità, nelle quali il diritto del lavoro comincia ad entrare in rotta di collisione con la questione ambientale.

Il vero salto di qualità civile e culturale si è avuto grazie all’intervento del diritto comunitario. Già l’Atto Unico del 1986, notoriamente sensibile alle tematiche ambientali, aveva apportato una profonda innovazione istituzionale, che ha molto giovato allo sviluppo del

diritto sociale comunitario, consentendo l'adozione di direttive a maggioranza sul tema della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori (art. 118 A del Trattato). In questo quadro, è stata adottata la direttiva — quadro 89/391/CEE del 12 giugno 1989, seguita da una serie di direttive — figlie relative ad aspetti particolari, con la quale è stato tracciato un modello, compiuto e moderno, di tutela dell'ambiente di lavoro (Biagi M., 1991; Caruso B., 1997; Maresca A., 1997). L'impiego di questo nuovo ed unificante concetto (« ambiente di lavoro ») è reso lecito dall'ampiezza della visione di intervento dimostrata dal legislatore comunitario, finalmente consapevole della necessità di andare oltre la logica contrattualistica ed individualistica propria dello stesso art. 2087 c.c., e di predisporre un apparato organizzatorio e strumentale capace di assegnare effettività al principio — base della prevenzione degli eventi lesivi della sicurezza e della salute dei lavoratori (prevenzione definita dall'art. 3 della direttiva come il complesso delle disposizioni o misure prese o previste in tutte le fasi dell'attività d'impresa per evitare o diminuire i rischi professionali). L'impresa, non più cittadella a sé, ma formazione sociale pienamente esposta alla penetrazione dei valori fondamentali, è stata così investita da forti pressioni regolative (oltretutto poco consuete per il diritto sociale comunitario), e nel contempo da 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.

Non è questa, ovviamente, la sede per ricostruire analiticamente la normativa — il citato d.lgs. n. 626 del 1994, novellato dal d.lgs. 19 marzo 1996, n. 242 — che ha recepito nell'ordinamento interno, con un certo ritardo ma con una sostanziale fedeltà di contenuti, le prescrizioni del diritto comunitario (Galantino L., 1996; Montuschi L., 1997a). Basterà esaminarne i tratti salienti, cominciando col notare che essa è strutturalmente molto ricca e composita dal punto di vista delle tecniche giuridiche, che si svolgono su una molteplicità di piani: principi generali; norme sostanziali rivolte a integrare, da ambo le parti, il regolamento contrattuale, ma spesso comportanti, ai fini della specificazione del loro contenuto precettivo, un ulteriore rinvio a norme di natura tecnica; norme organizzatorie e strumentali; norme sulla sorveglianza sanitaria; norme rivolte ai progettisti, ai fabbricanti, ai fornitori ed agli installatori; norme sulla consultazione e partecipazione dei lavoratori; norme di orientamento dell'azione degli organismi pubblici competenti e di coordinamento fra essi e le funzioni rimesse alle imprese in ordine alla gestione della prevenzione; norme penali.

Scorriamo anzitutto le « misure generali di tutela » individuate dall'art. 3: programmazione della prevenzione; eliminazione o quantomeno riduzione al minimo dei rischi per la salute e della sicurezza, anche attraverso un utilizzo limitato di agenti fisici, chimici e biologici; generalizzazione delle misure di protezione collettiva ed individuale; predisposizione di misure per le situazioni di emergenza; vigilanza sanitaria; regolare manutenzione di ambienti, attrezzature, macchine ed impianti, con particolare riguardo ai dispositivi di sicurezza; informazione, formazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori ovvero dei loro rappresentanti; adeguamento dell'ambiente di lavoro all'uomo (Montuschi L., 1997b). A quest'ultimo riguardo troviamo, fra l'altro, un riferimento esplicito al rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, anche per attenuare il lavoro monotono e ripetitivo: è un segnale di una concezione nuova, mirante ad assicurare al dipendente un massimo di condizioni di salubrità ambientale e di benessere psicofisico. Volendo lanciarsi in un po' di ottimismo didascalico, possiamo anche auspicare che la creazione di migliori condizioni ambientali offra dei ritorni anche in termini di rendimento del lavoro, consentendo così al maggior « valore d'uso » di riverberarsi in un nuovo e pulito « valore di scambio ». Da qui ad ipotizzare una riconciliazione fra la razionalità ambientale e la razionalità economica, peraltro, la strada è ancora lunga (Gorz A., 1992).

Al fine di tradurre queste finalità generali nella pratica quotidiana della vita aziendale, la principale direttrice di intervento seguita dalla normativa è pur sempre quella della massima responsabilizzazione giuridica dell'imprenditore. Egli, infatti, vede « esplodere » il suo, perdurante, obbligo di sicurezza (commisurato al criterio della « massima sicurezza tecnologicamente fattibile »), in una miriade di obblighi particolari, a cominciare da quello di effettuare una valutazione preliminare dei rischi « interni » dell'ambiente di lavoro. Questi obblighi vengono imputati, nel contempo, non soltanto alla figura imprenditoriale di vertice — una figura inevitabilmente astratta e poco raggiungibile —, ma a tutti coloro che hanno la responsabilità di uno stabilimento o di una struttura dotata di autonomia finanziaria e

Ambiente di lavoro
Riccardo Del Punta

tecnico funzionale; una responsabilità qualificata, a sua volta, dalla titolarità dei poteri decisionali e di spesa. Lo stesso criterio viene previsto per il lavoro pubblico, dove per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano gli effettivi poteri di gestione. Assistiamo così, ai fini in questione (che non incidono, peraltro, sull'imputazione della responsabilità civile ex art. 2087), ad una sorta di moltiplicazione della figura dell'imprenditore, che è una novità non da poco per il diritto del lavoro, e che è controbilanciata, onde evitare possibili effetti deresponsabilizzanti, dall'espressa dichiarazione di non delegabilità di alcuni adempimenti (art. 1, co. 4-ter). L'istituto della delega non viene invece toccato direttamente, laddove è finalizzato al « decentramento » della responsabilità penale; rimangono pertanto validi, a questo proposito, i limiti elaborati dalla giurisprudenza.

L'imprenditore è chiamato inoltre a incrementare il tasso di professionalità dell'attività di prevenzione e protezione dai rischi, dotandosi di un apparato di servizio, sia tecnico che medico (in questa tensione verso la professionalità la normativa si lascia in qualche misura alle spalle la preoccupazione paralizzante della non imparzialità del ruolo medico: la nuova figura del « medico competente », deputata alla sorveglianza sanitaria e anche all'effettuazione di controlli medici sui dipendenti, può essere, infatti, anche un dipendente del datore di lavoro).

Di grande importanza nella « filosofia » del d.lgs. n. 626 è, infine, il tendenziale superamento della contrapposizione fra soggetto ed oggetto della sicurezza nei luoghi di lavoro. L'imprenditore, com'è giusto, è sempre il primo « motore » della tutela, ma egli è chiamato ad attivare un processo incessante di coinvolgimento della base dei lavoratori, secondo la formula comunitaria della « partecipazione equilibrata », che dovrebbe svolgersi ad un doppio livello: il primo ha come referente la figura-filtro del « rappresentante per la sicurezza » (investito di una serie di importanti diritti di informazione, consultazione, controllo, intervento: art. 19), mentre il secondo punta ad un coinvolgimento diretto dei lavoratori *uti singuli*. Quest'ultimo aspetto merita qualche riflessione più approfondita. Il lavoratore è ormai invitato ufficialmente ad uscire dalla sua inerzia di titolare del credito di sicurezza, il cui soddisfacimento è comunque autonomamente garantito e rafforzato, ed a farsi soggetto attivo della sicurezza individuale e collettiva. Una quota, per quanto residuale e marginale, del debito di sicurezza, viene posta a suo carico, attraverso la previsione di una serie di doveri di autotutela e collaborazione, che consistono anzitutto nel rispetto delle norme di sicurezza ampiamente intese, ma che tendono a dilatarsi sino a dar corpo a un ruolo complessivamente nuovo, implicante anche compiti di intervento attivo, di segnalazione, di proposta, e persino di controllo generale sull'organizzazione della sicurezza. Ciò nel quadro della proclamazione esplicita di un vero e proprio dovere del lavoratore in ordine alla cura della sicurezza e della salute proprie ed altrui (art. 5, co. 1), che costituisce una primizia per il nostro ordinamento. Ci troviamo così di fronte, non soltanto a prescrizioni di natura tecnica ed organizzativa, ma anche ad un intervento di manipolazione dell'assetto obbligatorio del contratto di lavoro, che è reso particolarmente complesso dalla simmetria che viene a crearsi, quasi come in un gioco di specchi, fra le rispettive posizioni soggettive. Il creditore di sicurezza (il lavoratore) non deve limitarsi a cooperare col debitore, ma è a sua volta debitore di sicurezza, anche se per contenuti ovviamente diversi e circoscritti. L'onere di cooperazione creditoria tende costantemente a trasmutare in obbligo, quasi a sottolineare l'insufficienza della strumentazione obbligatoria tradizionale del contratto a garantire i risultati di effettività della tutela, assunti come rispondenti a un interesse generale di rango superiore, ma nello stesso tempo l'impossibilità di fare a meno di quella strumentazione, che viene anzi forzata sino alla più estrema soglia teorica (cfr., più diffusamente, Del Punta R., 1997, p. 157 e ss.).

Peraltro, la riqualificazione della posizione obbligatoria del lavoratore deve essere a sua volta posta in stretta interrelazione con le nuove posizioni attive che il d.lgs. n. 626 gli attribuisce, in particolare come diritti all'informazione (art. 21) ed alla formazione (art. 22). Sarebbe irragionevole, in effetti, che il lavoratore venisse messo di fronte, puramente e semplicemente, a un incremento dei propri doveri e in generale del proprio livello di impegno, senza essere previamente posto in grado di disporre delle necessarie basi conoscitive e « culturali » in merito all'organizzazione della sicurezza individuale e collettiva. Emerge quindi, al fondo della normativa in esame, un impegnativo progetto comunicativo e culturale di « costruzione » della soggettività del lavoratore e di diffusione capillare di una cultura della sicurezza in azienda, incentrato su una rete di sinergie virtuose fra tutti i protagonisti del sistema (imprenditori, lavoratori, sindacati, medici, tecnici esterni, ma

anche imprese appaltatrici, lavoratori autonomi operanti nell'impresa, e progettisti, fabbricanti, fornitori e installatori di macchine, impianti e attrezzature).

Ambiente di lavoro
Riccardo Del Punta

3. Esiste un diritto all'ambiente di lavoro?

Si fa particolarmente apprezzare, nel d.lgs. n. 626, l'organicità della visione, e segnatamente l'idea che risultati duraturi possono essere raggiunti soltanto con un approccio fortemente costruttivistico, ossia attraverso l'elaborazione di un modello coordinato, equilibrato e decentrato di tutela, non gestito unicamente dall'alto, ma nel quale ognuno degli attori è sollecitato ad apportare il proprio fattivo contributo al raggiungimento di obiettivi complessivi. Un modello nel quale, più delle singole posizioni soggettive, contano le pratiche, che la normativa ambisce a innescare. Come è stato osservato (Caruso, 1997, p. 474), anche con riferimento alle nuove tendenze delle politiche comunitarie in materia di protezione di ambiente di lavoro, la promozione di buone pratiche è importante quanto una buona base normativa. Si avverte semmai la mancanza del ricorso a tecniche promozionali di tipo premiale, quali si riscontrano nella legislazione scandinava.

A quali conclusioni si può giungere, ciò premesso, in merito all'individuazione del bene o dei beni tutelati? Nel momento in cui le finalità della disciplina si distaccano da una logica di tutela mirata sul singolo lavoratore (una logica che è ancora presente, naturalmente, in tutta una serie di norme, come quelle sui dispositivi di protezione individuale, che vengono distinti da quelli concernenti la protezione collettiva), ma vengono a concernere l'«ambiente di lavoro» nel suo insieme, diviene possibile dar per completato il processo di arricchimento della tutela, che induce a configurare, accanto alla tutela del bene individuale alla sicurezza e alla salute, la tutela del bene unitario identificantesi nella salubrità dell'ambiente di lavoro. È vero che, dati i presupposti nettamente antropocentrici della tutela, tale bene rimanda a sua volta all'interesse indivisibile della collettività dei lavoratori. Ma si tratta, nondimeno, di un salto di qualità non indifferente sia rispetto alla concezione del codice civile, che rispetto a quella dello Statuto dei lavoratori. Nel sistema del codice civile, infatti, si è arrivati a configurare, al massimo, un diritto del lavoratore alla protezione della propria sicurezza e della propria salute. Con l'art. 9 Stat. lav., non meglio identificate «rappresentanze» dei lavoratori, sono state elette ad organismi esponenziali dell'interesse collettivo al rispetto delle norme di sicurezza e alla promozione di migliori misure di sicurezza. Con il d.lgs. n. 626, a mio avviso, si va oltre, e non soltanto il rappresentante per la sicurezza, che «eredita» il diritto ex art. 9 Stat. lav. (comunque non abrogato), ma ciascun lavoratore, viene ad essere in qualche misura imputato di un diritto soggettivo alla protezione e se vogliamo anche al miglioramento dell'ambiente di lavoro, indipendentemente dall'esistenza di ricadute specifiche e immediate nella sua sfera. Ciò non perché l'attribuzione della posizione soggettiva venga sganciata dalla titolarità dell'interesse leso, ma perché è quest'ultimo a dover essere concepito in termini più ampi del passato, e ciò sulla base di un complesso di dati sparsi nel d.lgs. 626, fra i quali voglio rimarcare il fatto che il lavoratore venga investito anche di doveri che non hanno a che vedere con la propria sfera individuale, bensì con l'interesse della collettività di lavoro (senza voler toccare, in questa sede, le numerose e controverse implicazioni teoriche di questo concetto). Un simile grado di coinvolgimento, che denota il forte condizionamento pubblicistico di questa zona del contratto di lavoro, non può non avere una ricaduta simmetrica sul piano delle posizioni attive. Riconosco che questa conclusione è problematica, e che necessiterebbe di supporti argomentativi più forti, ma credo che essa debba essere avanzata almeno come ipotesi di studio, anche perché costituisce il punto terminale ideale del percorso evolutivo del diritto soggettivo in questa materia. Altra questione è quella dei mezzi di tutela giurisdizionale, che rimangono quelli ordinari (mentre in altre situazioni il diritto processuale del lavoro ha saputo inventarsi più di un procedimento speciale).

È da sottolineare, piuttosto, che l'ambito di riferimento della disciplina in esame rimane delimitato abbastanza nettamente dai confini fisici dell'impresa, secondo una visione dell'attività industriale che appare ancora condizionata, sorprendentemente, da modelli non al passo con la rivoluzione tecnologica in corso. Inoltre, all'interno dell'impresa o dell'unità produttiva, la protezione viene canalizzata quasi esclusivamente verso i lavoratori subordinati, fatto salvo qualche debole contrappeso dove viene in rilievo il mero dato della presenza fisica in azienda e quindi della comune esposizione al rischio (ad es. l'affermazione del dovere del lavoratore di prendersi cura della sicurezza e della salute «delle altre persone

Ambiente di lavoro
Riccardo Del Punta

presenti sul luogo di lavoro »: art. 5, co. 1). Sono esclusi dalla tutela, segnatamente, salvo che per alcune misure parziali nel caso di affidamento di lavori all'interno dell'impresa, i lavoratori autonomi, e in particolare quelli parasubordinati (il progetto di un nuovo « statuto dei lavori », attualmente in discussione in Parlamento, dovrebbe colmare questa lacuna).

4. Una comunità per la sicurezza?

Gli spunti di interesse che possono essere tratti da questa normativa ai fini del tema generale dell'ambiente, sono, a mio giudizio, molteplici, anche se non trascendentali. Vi sono, anzitutto, alcune soluzioni tecnico-giuridiche ed organizzative, che mi sembrano non dico adatte all'esportazione, ma comunque capaci di fornire utili indicazioni propositive di carattere più generale. Penso al tema dei diritti di formazione e informazione ambientale (cfr. Grassi S., 1997, p. 100 e ss.), che sono uno degli snodi di un modello che punta molto sui due pilastri della diffusione capillare della conoscenza e della diffusione, sia pure in misura ineguale fra i diversi attori, della responsabilità. Penso all'utilizzazione spregiudicata dello strumento contrattuale, piegato a scopi che non hanno nulla a che vedere con l'assetto negoziale. Penso alla figura del rappresentante per la sicurezza, che nella nostra esperienza è stato sostanzialmente « sindacalizzato » (3), ma che rimane comunque un organismo esponenziale degli interessi della comunità dei lavoratori.

Parlare di « comunità dei lavoratori » è, beninteso, molto rischioso per un lavorista, trattandosi di un concetto lungamente ostracizzato, e che non intendo certamente rispolverare a cuor così leggero. Mi limito a registrare il fatto che la disciplina di tutela dell'ambiente di lavoro sembra quasi in grado di fare da centro di aggregazione di una collettività di lavoro, che finisce col somigliare molto a una comunità — quantomeno una comunità di scopo —, senza che a ciò debba attribuirsi immediatamente una valenza mistificatrice. Anzi, la visione, pur in parte ideale, di una collettività che sviluppa al suo interno forme di collaborazione al fine di reimpadronirsi della tecnica e di assoggettare i processi produttivi ad un controllo nuovo e più consapevole, è una visione che, pur non potendo scacciare — per chi ne è agitato — spettri del genere heideggeriano o francofortese, trovo, pragmaticamente, utile e positiva. La stessa « professionalizzazione » della sicurezza, sollecitata dal d.lgs. n. 626, può avere benefici effetti di de-ideologizzazione dei rapporti sociali in azienda. Forse anche queste sono riflessioni pertinenti per la tematica che stiamo discutendo. Forse la tutela ambientale può servire alla costruzione di nuove identità sociali. Più in generale, penso che il d.lgs. n. 626 stia dando un contributo importante alla diffusione di una cultura della sicurezza, che non è ancora un sinonimo di cultura dell'ambiente, ma che senza dubbio rappresenta un passo nella direzione giusta, della « metabolizzazione » su larga scala dei valori ambientali. Le stesse polemiche che caratterizzarono le prime accoglienze imprenditoriali al d.lgs. n. 626 sembrano essere in buona parte scemate, essendosi fatta strada la consapevolezza che, al di là della sovrabbondanza regolativa e persino lessicale di alcune disposizioni, gli *standards* di tutela prescritti dalla nuova normativa sono accettabili e conformi a canoni di civiltà giuridica. La « scossa », tutto sommato, è stata salutare. E se consideriamo che la tutela ambientale si gioca continuamente sul contemporaneo di interessi, il fatto che l'impresa — che incarna, almeno in partenza, la più classica area di contro-interesse rispetto alla sensibilità ambientale —, abbia dovuto duramente confrontarsi, volente o nolente, con l'introduzione di limiti nuovi alla propria libertà di iniziativa, e che l'ordinamento abbia espresso, nella circostanza, una scelta abbastanza netta a favore dei valori proclamati dagli artt. 32 e 41, co. 2°, Cost., non può apparirci privo di importanza ai fini del nostro discorso.

5. Ambiente di lavoro e ambiente esterno.

Chi vada, invece, alla ricerca di connessioni più dirette, di diritto positivo, fra la tutela dell'ambiente interno ed esterno, è destinato al momento a restare deluso. Il dato dell'ambiente esterno, o più ampiamente della « natura », è rimosso quasi totalmente dal disegno

note

158

(3) V. soprattutto la disciplina risultante dall'accordo interconfederale 22 giugno 1995, stipulato fra Confindustria e CGIL-CISL-UIL.

di tutela. Fra le « misure generali di tutela » individuate dall'art. 3, nessun rilievo è assegnato, neppure a livello di indicazione programmatica, al rispetto di principi di tutela ambientale, che vengono interamente lasciati ad altri rami della legislazione e dell'azione amministrativa. La valutazione dei rischi non comprende, nella sostanza, alcuna valutazione di impatto ambientale, se si eccettua il debole e disarmato riferimento (art. 4, co. 5°, lett. n)) all'obbligo del datore di lavoro di prendere « appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno ». Il lavoratore e/o i suoi rappresentanti non vengono minimamente sollecitati a farsi carico (con l'imputazione di doveri di segnalazione o denuncia, od addirittura di un diritto di astenersi dall'attività in caso di allerta ecologico, come estensione di quello previsto dall'art. 14 in caso di pericolo grave e immediato) dell'esistenza di consistenti rischi per l'equilibrio ambientale. La stessa attività dell'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza sul lavoro (che comprende, ad es., la tenuta di un registro dei casi di malattia e di decesso dovuti all'esposizione ad agenti patogeni) è mirata fundamentalmente sui lavoratori. Compulsando il d.lgs. n. 626, si rinvengono soltanto pallide tracce di un'ottica diversa, aperta all'ambiente esterno: si veda, ad esempio, oltre al già citato art. 5, l'art. 79, co. 2°, lett. e), ove si obbliga il datore di lavoro ad adottare misure igieniche « per prevenire e ridurre al minimo la propagazione accidentale di un agente biologico fuori dal luogo di lavoro ».

La protezione ambientale esterna può quindi essere, al massimo, un benefico effetto « preterintenzionale » della messa a regime dell'ambiente interno. È evidente, infatti, che mentre alcune norme di sicurezza (quelle sull'uso dei dispositivi di protezione, sulla movimentazione manuale dei carichi, sul lavoro ai videoterminali, etc.) non hanno un apprezzabile impatto esterno, ben diversa può essere la ricaduta esterna dell'uso di agenti cancerogeni nelle lavorazioni. Per questi ed analoghi aspetti, si determina naturalmente un circolo virtuoso fra protezione interna ed esterna.

Un effetto positivo di tutt'altro genere del d.lgs. n. 626 si sta verificando attraverso la creazione di un cospicuo indotto di consulenti e formatori, pur non sempre affidabili, e dei quali pertanto si prospetta, in un disegno di legge in discussione, l'inclusione in un apposito albo.

Ancora una volta, è nel diritto comunitario che dobbiamo cercare la presenza di qualche segnale di natura diversa. Nei più recenti programmi della Commissione Europea, viene sottolineata per la prima volta, in maniera esplicita, l'importanza del coordinamento degli interventi di protezione dell'ambiente di lavoro con interventi più generali (cfr. Caruso B., 1997, p. 474). Si intravede la consapevolezza della connessione delle politiche di salute e sicurezza non solo con le più generali politiche di tutela dell'ambiente, ma anche con gli interventi comunitari sulla ricerca, sull'agricoltura, sulle strategie industriali, sui trasporti, sulla protezione dei consumatori e sulle relazioni esterne alla Comunità. Sono segnali di quell'approccio integrato e trasversale alle tematiche ambientali, che molti ritengono auspicabile, ma che non si eleva, per il momento, dal piano delle indicazioni programmatiche.

Vorrei peraltro soffermarmi a riflettere, brevemente, sul senso di questo disagio culturale del diritto del lavoro di fronte all'ambiente, nonché — possiamo a questo punto aggiungere — di fronte alla natura e alla cultura della natura. La ragione di fondo non è difficile da rintracciare. Il diritto del lavoro è nato e si è sviluppato come vincolo alla libertà di iniziativa economica, ma ha introiettato profondamente, nel suo codice genetico, l'ideologia produttivistica del capitalismo moderno, che non a caso, sin dal secolo scorso, si è fondata anche sull'ipervalorizzazione sociale e culturale del lavoro (Méda D., 1995). Questa ideologia lo ha condotto quasi a vedere l'ambiente naturale come un pericoloso « concorrente » nella allocazione di risorse scarse, con una dolorosa cesura fra il lavoratore ed il cittadino. In altre occasioni, il dato della responsabilità ecologica è stato semplicemente rimosso, preferendosi inseguire populisticamente il sogno di una quadratura istantanea, e neppure sofferta, del cerchio fra aumento della ricchezza, aumento dell'occupazione, e preservazione assoluta dell'ambiente.

Date queste premesse culturali, non deve stupire che le variabili ambientalistiche ed ecologiche siano quasi del tutto assenti dall'orizzonte normativo lavoristico (per un debole segno diverso, v. l'art. 1, co. 2°, lett. a), della legge 12 giugno 1990, n. 146, che ha considerato « essenziale », ai fini del contemperamento col diritto di sciopero, la tutela dell'ambiente ed in particolare i servizi di protezione ambientale), nonché dall'esperienza sindacale, salvo che

Ambiente di lavoro
Riccardo Del Punta

si ponga anche un problema di tutela dell'ambiente di lavoro, o si siano verificati veri e propri disastri ecologici.

Nel diritto del lavoro si annida, pertanto, il germe di una certa autoreferenzialità assiologica e culturale, che l'ha portato più di una volta a rappresentare un elemento di contraddizione latente rispetto alla questione ambientale, pur con la scusante di non aver mai potuto abbassare la guardia nei confronti delle proprie emergenze (1.300 incidenti mortali sul lavoro nel 1997). Il problema di fondo mi sembra, allora, quello dell'identità e dello statuto culturale della disciplina — un'identità molto scossa di questi tempi —, sullo sfondo di una rimediazione complessiva del valore del lavoro e del suo rapporto con altri valori e diritti sociali, ed è auspicabile che l'essere stato costretto ad accedere ad una concezione più moderna e integrata dell'ambiente di lavoro, possa costituire, per il diritto del lavoro ed i suoi protagonisti, un fattore di maturazione verso una visione meno arroccata e più aperta al confronto con le tematiche ambientali ed ecologiche.

Bibliografia

Biagi M. (1991), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttiva CEE*, Maggioli, Rimini.

Cappello M. (1999), *Spunti linguistici su ambiente interno ed esterno nel Trattato Ce*, in Olschki (a cura di), *Ambiente e diritto*, op. cit.

Caruso B. (1997), *L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro*, in *DLRI*, p. 435 e ss.

Franco M. (1995), *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, F. Angeli, Milano.

Galantino L. (1996), *La sicurezza del lavoro*, II ed., Giuffrè, Milano.

Loy G. (a cura di) (1988), *La tutela della salute negli ambienti di lavoro*, Giuffrè, Milano.

Maresca A. (1997), *Ambiente di lavoro e protezione comunitaria*, Giuffrè, Milano.

Montuschi L. (1986), *Diritto alla salute ed organizzazione del lavoro*, III ed., F. Angeli, Milano.

Montuschi L. (a cura di) (1997a), *Ambiente, salute e sicurezza*, Giappichelli, Torino.

Montuschi L. (1997b), *I principi generali del d.lgs. n. 626 del 1994 (e le successive modificazioni)*, in Montuschi L. (a cura di) *Ambiente, salute e sicurezza*, op. cit., p. 37 e ss.

Olschki (1999), *Ambiente e diritto*, Atti del convegno su « *Ambiente e diritto* », Firenze, 11-12 giugno 1998, in corso di pubblicazione.

Pera G. (1967), *Osservazioni sul c.d. obbligo di sicurezza del datore di lavoro*, in *Probl. Sic. Soc.*, p. 857 e ss.

Supiot A. (1994), *Critique du droit du travail*, Presses Universitaires de France, Paris.

Tallacchini M. (1996), *Diritto per la natura*, Giappichelli Torino.