

Problemi di relazioni industriali

Modello sindacale di tutela della salute nei luoghi di lavoro dal dopoguerra agli anni novanta

di Simonetta Renga

Sommario: PARTE I. Dal dopoguerra alla metà degli anni '60. Industrializzazione, mito, fatalismo, monetizzazione. - 1. Stragi sul lavoro: le premesse. - 2. La contrattazione collettiva. PARTE II. Fine anni '60-primi anni '70: gruppo operaio omogeneo, validazione consensuale, soggettività operaia, contrattualizzazione necessaria e strumentale della salute. - 1. La nuova linea sindacale per la tutela della salute: i precedenti. - 2. Il modello sindacale di tutela della salute. - 3. Gli anni della fiducia. - 4. La contrattazione collettiva. - 4.1. Alcune esperienze contrattuali. - 4.2. Strumentazione contrattuale. PARTE III. La seconda metà degli anni '70. La gestione del modello sindacale. La caduta della partecipazione. Il tentativo di rilancio della lotta per la tutela della salute. - 1. La crisi del modello sindacale di gestione della salute. - 1.1. Limiti di carattere esterno all'azione sindacale. - 1.2. La politica sindacale di tutela della salute: limiti e difficoltà. - 1.3. Strumentazione contrattuale: limiti e suggerimenti. - 2. La contrattazione collettiva. - 2.1. Interazioni fra la strumentazione contrattuale per la tutela della salute e gli artt. 26, V c. e 27, u. c. della l. n. 833 del 1978. - 2.2. I diritti d'informazione e consultazione. - 2.3. Strumentazione contrattuale. PARTE IV. Gli anni ottanta. Complessità e contraddittorietà dell'azione sindacale di tutela della salute. I diritti d'informazione e consultazione. Le Commissioni paritetiche per la sicurezza del lavoro. Il progressivo impoverimento dell'iniziativa contrattuale. - 1. Il quadro economico-politico: cenari. - 2. La contrattazione collettiva negli anni ottanta. - 2.1. Panorama generale. - 2.2. La strumentazione contrattuale. PARTE V. Appendice in difesa della contrattazione collettiva.

PARTE I. Dal dopoguerra alla metà degli anni '60. Industrializzazione, mito, fatalismo, monetizzazione

1. Stragi sul lavoro: le premesse

Gli infortuni e le morti sul lavoro raggiungono nel corso degli anni '50 e dei primi anni '60 cifre da capogiro. Diversi fattori contribuiscono alla configurazione di un quadro tanto deprimente. Tra questi in posizione non secondaria la politica compromissoria condotta dal sindacato. In una fase storica di prepotente industrializzazione, inflazione galoppante e disoccupazione, il sindacato è evidentemente impegnato sul fronte della salvaguardia dell'occupazione e della realtà del salario. Gli anni cinquanta si caratteriz-

zano, fra l'altro, per la scarsa forza contrattuale del sindacato all'interno delle fabbriche.

Un ulteriore elemento dà conto della accettazione da parte degli operai di condizioni di lavoro lesive del diritto alla salute: la mitizzazione dello sviluppo tecnologico. La classe operaia si convince che il processo d'industrializzazione avrebbe portato con sé un sensibile miglioramento delle condizioni di lavoro. A ciò si aggiunge un atteggiamento fatalista da parte dei lavoratori: l'organizzazione del lavoro in quanto prerogativa essenziale del potere di gestione dell'imprenditore non può essere modificata da altri che da lui. Piuttosto, è più agevole sul piano rivendicativo ottenere aumenti salariali o indennità economiche speciali per le lavorazioni nocive o a fronte di ritmi di lavoro insostenibili.

2. La contrattazione collettiva

La contrattazione collettiva di quegli anni, fino alla metà degli anni sessanta, rispecchia fedelmente questa situazione. Né avrebbe potuto essere altrimenti. Il contratto collettivo, infatti, non è che uno strumento la cui funzione è quella di conferire valore giuridico ad una situazione di fatto, ed i cui contenuti, dunque, non possono che riflettere il rapporto di forza esistente a livello endosindacale.

I contratti collettivi nazionali sono fonte di obbligazioni di carattere generale, quasi dichiarazioni di principio, in materia di condizioni ambientali, visite preventive e periodiche, mezzi di protezione. Così, il ccnl 25.6.1948 per i lavoratori metalmeccanici privati dispone che «i locali di lavoro» siano mantenuti «in condizioni di salubrità», in modo da «salvaguardare la incolumità dei lavoratori», imponendo alle aziende di «curare l'igiene, l'aerazione, l'illuminazione, la pulizia e, ove possibile, il riscaldamento dei locali stessi». In termini molto simili si esprimono i rinnovi successivi dei ccnl delle aziende metalmeccaniche a partecipazione statale, dei settori tessile, costruzioni ed abbigliamento, dei grafici e dei cartai, alcuni contratti del settore alimentare (dolciari, conserve animali, conserve vegetali). Frequenti sono i semplici rinvii alla normativa

di legge vigente: in tema di mezzi di protezione, ad esempio (cfr. ccnl metalmeccanici, chimici, tessili, costruzioni).

Anche nella normativa contrattuale di questo periodo s'incontrano, tuttavia, di tanto in tanto disposizioni più dettagliate, in relazione ad istituti specifici o a condizioni di lavoro particolarmente nocive. Il ccnl dei calzaturieri, in particolare, dispone visite mediche periodiche per gli addetti a lavorazioni che comportano l'uso di collanti o solventi. Le norme collettive più complete ed articolate sono, comunque, quelle del ccnl 16.9.1947 per gli addetti all'industria chimica, successivamente mutate dai settori attigui della gomma, chimico e petrolchimico a partecipazione statale.

Il contratto dispone:

- la sottoposizione dei lavoratori a visite mediche preventive, al momento dell'assunzione, al fine di accertarne l'idoneità allo svolgimento delle mansioni loro affidate;
- l'effettuazione di visite mediche successive, ove ciò fosse ritenuto opportuno;
- l'esecuzione di visite mediche periodiche per gli addetti alle lavorazioni nocive (ivi incluse quelle non considerate tali dalla legge), ove ne venisse riconosciuta l'esigenza o su richiesta dei lavoratori;
- la predisposizione di mezzi di protezione contro gli agenti nocivi;
- l'allestimento di locali per il consumo dei pasti per gli addetti alle lavorazioni nocive.

Un altro istituto contrattuale tipicamente proprio di questo periodo che avrebbe esercitato tuttavia un'influenza determinante anche negli anni a venire è il «comitato paritetico». I comitati paritetici sono istituiti sul finire degli anni '50, ad opera della contrattazione integrativa, soprattutto nei settori chimico, alimentare e metalmeccanico. Soltanto successivamente saranno recepiti e regolati dalla contrattazione collettiva nazionale di quasi tutti i settori.

I comitati sono soggetti all'influenza determinante del datore di lavoro. Hanno compiti molto limitati di proposta alla direzione aziendale con riferimento a situazioni di pericolo o nocività, di vigilanza sull'applicazione di leggi o regolamenti e di controllo delle condizioni ambientali. Sono sprovvisti di qualsivoglia potere d'indagine, né ovviamente è loro riconosciuta capacità contrattuale.

I limiti istituzionali propri delle commissioni bilaterali sono rintracciabili per esempio anche nell'accordo Fiat del marzo 1958, sebbene lo stesso avesse segnato un progresso rispetto alle tendenze generali. L'accordo dispone la costituzione in ogni stabilimento Fiat di un Comitato per la sicurezza sul lavoro. Il comitato è composto da un presidente di nomina datoriale che a sua volta ne designa i membri: metà dei componenti è nominata direttamente dal presidente, l'altra metà è scelta in una lista di candidati proposta dalla commissione interna. Sono comunque inclusi nel comitato: il medico di fiducia, il capo del personale, il capo servizio impianti, un capo officina o capo reparto o capo squadra. Il comitato ha il compito di «collaborare con la direzione per migliorare la sicurezza del lavoro nello stabilimento e l'efficienza delle attività di prevenzione degli infortuni». Più in particolare, al comitato spetta:

vigilare sull'osservanza delle leggi, regolamenti, istruzioni (...) concernenti la sicurezza del lavoro; procedere ad ispezioni dello stabilimento, delle sue installazioni e del materiale (...), presentare appropriate proposte alla direzione per il miglioramento delle condizioni di sicurezza; sorvegliare l'esecuzione delle misure adottate e controllare la loro efficacia; sforzarsi di assicurare il concorso di tutti gli operai per lo sviluppo della sicurezza; esaminare le circostanze e le cause di ogni infortunio; presentare proposte alla direzione per evitare il ripetersi di questi infortuni; collaborare con i servizi sanitari nazionali.

Intorno alla metà degli anni '60 e limitatamente ad alcuni settori, vengono create commissioni paritetiche anche a livello territoriale. Il ccnl del 1967 dei grafici, per esempio, istituisce le Commissioni paritetiche territoriali con il compito, «previa acquisizione dei necessari elementi di fatto e sentito il parere delle autorità sanitarie competenti», di proporre provvedimenti «adonei per la salvaguardia della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori e per eliminare le conseguenze delle lavorazioni nocive».

Proprio all'interno delle commissioni paritetiche si sarebbero manifestati, di lì a poco, i primi accenni dell'insofferenza operaia nei confronti di condizioni di lavoro ormai insostenibili. In fabbriche come la Fiat Mirafiori, la Pirelli-Bicocca, la Nuovo Pignone di Firenze, la Montedison di Castellanza è attraverso i rappresentanti dei lavoratori nelle commissioni infortunistiche che viene intrapresa una politica nuova in materia di salute. La strategia sindacale è quella di spostare progressivamente l'attività delle commis-

sioni fuori dal campo di azione ad esse istituzionalmente riservato, rendendone contemporaneamente palesi le deficienze. Il passo successivo sarebbe stato la costituzione di organismi autonomi composti di soli lavoratori.

Eccettuate queste poche norme, quant'altro rimane di quel periodo sono i meccanismi di monetizzazione, nelle forme più svariate, nella contrattazione integrativa come in quella nazionale: La formula generalmente adottata nei ccnl recita:

Ferme restando le disposizioni di legge per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori e, per gli aventi diritto, le disposizioni ministeriali per la somministrazione del latte, mentre si riconferma la necessità che, nulla sia omissso, sia da parte delle aziende sia da parte dei lavoratori, per eliminare o ridurre le cause che determinino condizioni di particolare pericolo o nocività, si conviene che agli operai normalmente addetti a lavorazioni nocive, pericolose o svolgentesi normalmente in condizioni ambientali particolarmente gravose (...), e agli impiegati ed agli appartenenti alle qualifiche speciali che partecipano normalmente e sovrain-tendendo direttamente con carattere di continuità alle lavorazioni stesse, venga corrisposta una speciale indennità (...).

Normalmente la normativa sulle indennità di rischio è contenuta in accordi aggiuntivi. La regolamentazione delle stesse è molto dettagliata e dipende dalle condizioni di lavoro e dal grado di esposizione al rischio. In alcuni contratti nazionali, come quelli dei lavoratori metalmeccanici, delle conserve animali, dell'industria alimentare dolciaria, la determinazione dell'ammontare delle indennità è demandata ai comitati paritetici nazionali e provinciali. Altre categorie, come per esempio i minatori, rinviando la fissazione dell'indennità alla contrattazione integrativa. Spesso a forme di palese monetizzazione del rischio se ne affiancano altre più subdolamente indirette, presenti sia nella contrattazione nazionale che in quella integrativa. Esempari in tal senso sono alcuni tipi di cottimo, le paghe di posto, l'attribuzione di periodi di ferie extra.

PARTE II. *Fine anni '60-primi anni '70: gruppo operario omogeneo, validazione consensuale, soggettività operaia, contrattualizzazione necessaria e strumentale della salute*

1. *La nuova linea sindacale per la tutela della salute: i precedenti*

La situazione muta alla fine degli anni sessanta. In un momento, davvero eccezionale, di forti spinte rivendicative, il movimento sindacale inizia una lotta serrata che investe la globalità della condizione operaia in fabbrica. La nuova linea della salute non balza fuori peraltro all'improvviso. Già da qualche tempo era in atto nel movimento sindacale un processo di revisione critica, lento ed incerto soprattutto all'inizio, della politica condotta sul tema della salute e dell'ambiente di lavoro.

Una delle prime, isolate, occasioni di contestazione delle condizioni di lavoro si era verificata nel 1961 alla Farmitalia. Nella conduzione della vicenda fu determinante l'appoggio della Camera del lavoro di Torino. Vennero svolte inchieste all'interno della fabbrica cui furono ammessi medici di parte; si ottennero alcuni lievi miglioramenti delle condizioni di lavoro. Soprattutto si percepì che i nodi essenziali del problema consistevano nelle forme di partecipazione della classe operaia alla gestione della salute, nella ridefinizione del ruolo del medico di fabbrica, nella determinazione degli indici della nocività ambientale. L'esperienza si esaurì, tuttavia, essenzialmente nella fase propositiva: in questo come in tutti gli altri sporadici episodi di lotta per la tutela dell'ambiente di lavoro dei primi anni sessanta, fecero difetto, nella totale assenza di strategie comuni, la tensione e la capacità di produrre risultati concreti. Il caso Farmitalia resta nondimeno importante in quanto aveva delineato la possibilità di alleanze tra medici, tecnici ed operai: una ipotesi di collaborazione, peraltro, ancora centrata sulla distinzione tra medici «buoni», sensibili al dramma degli incidenti sul lavoro e disponibili a lavorare a fianco degli operai per la tutela del diritto alla salute, e medici «cattivi», irriducibilmente schierati dalla parte del «padrone».

2. *Il modello sindacale di tutela della salute*

La nuova linea nella tutela della salute trae linfa vitale dalla riscoperta della centralità della fabbrica. Trova la sua precondizione, in altri termini, nella rivalutazione di quello che nei documenti sindacali dell'epoca è definito lo «specifico rivendicativo di reparto, di azienda, di settore e di categoria». La condizione dei lavoratori in fabbrica non avrebbe più dovuto sopportare una subordinazione alle alterne fortune della lotta sociale. I lavoratori avrebbero dovuto contrattare all'interno della fabbrica tutti gli elementi del rapporto di lavoro. Dalla fabbrica sarebbe stato lanciato, in un drastico capovolgimento di prospettiva, l'attacco all'organizzazione del lavoro e, più in generale, al modello di sviluppo della società.

La tutela della salute, tuttavia, pur transitando nei binari dello spontaneismo sessantottino, prende una diramazione diversa. Non diviene, innanzitutto, vittima del radicalismo del tempo. Ne sfugge di mano al sindacato: da esso promana e lo stesso amministra la «soggettività operaia», il «gruppo omogeneo», la «validazione consensuale». Il sindacato riesce, in sostanza, a valorizzare una gestione dal basso della salute senza rinunciare con ciò al suo ruolo istituzionale.

Il manifesto del modello sindacale di prevenzione e partecipazione è la Dispensa Film «L'ambiente di lavoro» del 1971. In essa vengono precisati i quattro gruppi di fattori nocivi:

- fattori ambientali, di per sé innocui, che possono diventare nocivi in presenza di eccessi o carenze (illuminazione, temperatura, umidità, rumorosità, ecc.);
- fattori nocivi connessi alla produzione ed alla lavorazione (polveri, gas, vapori, vibrazioni, ecc.);
- fatica fisica, mentale, nervosa;
- effetti stancanti strettamente collegati all'organizzazione del lavoro, quali tempi, ritmi, monotonia, carichi, disciplina aziendale.

Il fattore cruciale è ovviamente il quarto: esso implica la compromissione del potere imprenditoriale di organizzazione della produzione. Non solo: le condizioni ambientali sono misurabili con strumenti scientifici, gli effetti stancanti, di contro, sono percepibili esclusivamente dagli operai. Unicamente i lavoratori possono valutare e classificare le componenti del quarto fattore di nocività.

La strategia sindacale trova il suo perno nel «gruppo operaio omogeneo», diretta espressione della «soggettività operaia». Il gruppo omogeneo include tutti i lavoratori esposti agli stessi rischi nell'ambito del processo produttivo, indipendentemente dalla mansione svolta. Al gruppo operaio omogeneo spetta la conduzione dell'indagine ambientale. La prima fase dell'inchiesta consiste nell'osservazione spontanea del gruppo. Strumento operativo dell'analisi collettiva è il «questionario di gruppo» attorno al quale si saldano la presa di coscienza e la discussione da parte dei singoli lavoratori sulle condizioni di nocività all'interno della fabbrica. Sulla base del questionario di gruppo viene definita la mappa della nocività ambientale all'interno dello stabilimento, che servirà da orientamento per le successive indagini tecniche.

Una delle questioni cruciali affrontate nell'ambito del modello sindacale riguarda il rapporto con i tecnici della salute. In quest'area si rivela di fondamentale importanza l'attuazione del principio della «non-delega» nella tutela della salute. Nelle relazioni con i medici «non-delega» significa innanzitutto socializzazione delle rispettive conoscenze: i lavoratori avevano il compito di rendere intellegibile il processo produttivo nei suoi più oscuri dettagli tecnici; i medici, viceversa, avrebbero dovuto rendere edotti gli operai sui disturbi e le malattie correlati ai vari elementi di nocività. Il faticoso processo di riappropriazione della gestione della salute passava, in sostanza, attraverso le difficoltà della costruzione di un linguaggio comune a tecnici e lavoratori, comprensibile da entrambe le parti e come tale generalizzabile. La salute non era più delegabile neanche al medico buono.

Una volta individuati i problemi, attraverso l'osservazione empirica da parte del gruppo omogeneo e l'analisi scientifica dei dati nell'ambito di un interscambio comune a tecnici e lavoratori, la ricerca delle soluzioni spetta ai titolari del diritto alla salute. Il processo di validazione consensuale sulle condizioni di lavoro e sui livelli di nocività sfocia naturalmente nella presentazione di piattaforme rivendicative. La contrattazione collettiva è, infatti, lo strumento più diretto ed efficace a disposizione dei lavoratori affinché i risultati delle loro inchieste e le conseguenti rivendicazioni cessino di avere una rilevanza meramente endosindacale. Attraverso il contratto collettivo le richieste dei lavoratori acquistano valore nel-

l'ordinamento generale, culminando nell'assunzione da parte del datore di lavoro di precise obbligazioni giuridiche che hanno ad oggetto il miglioramento delle condizioni di lavoro.

La rivendicazione contrattuale è gestita dal consiglio di fabbrica o dalle Rsa. Il fenomeno è stato letto in termini di delega della gestione della salute dal gruppo operaio omogeneo alla struttura sindacale proprio nel momento in cui il conflitto entra nella fase più cruciale. La delega va a mio avviso valutata da diversa angolazione. Le rappresentanze sindacali, infatti, sono la struttura di costante propulsione, orientamento e coordinamento dell'inchiesta operaia per tutto l'arco del suo svolgimento. Le strutture sindacali aziendali, in altri termini, sono parte integrante del modello di gestione della salute: hanno al suo interno un ruolo definito, la cui logica conseguenza è l'attribuzione della conduzione delle trattative contrattuali.

3. Gli anni della fiducia

Gli elementi fondamentali della «nuova linea della salute» sono percepibili già a Desenzano, al Convegno sulla tutela della salute negli ambienti di lavoro promosso dalla Fiom nel 1967.

Un'intensa attività contrattuale a livello integrativo caratterizza i mesi successivi, fino all'autunno del 1969. La tutela della salute è posta tra i temi centrali dell'azione rivendicativa. All'inizio degli anni '70, la nuova linea della salute inizia ad informare di sé anche la contrattazione nazionale. Il cenl dei lavoratori chimici del 1969 e l'accordo Fiat del 1971 sono, come avremo modo di constatare, pietre miliari nel processo d'introduzione nelle fabbriche del diritto alla salute. Nel 1971, lo si è visto, viene pubblicata la Dispensa della Fim.

Ma l'evento più importante degli anni settanta è la Conferenza Nazionale Cgil, Cisl, Uil su «La tutela della salute nell'ambiente di lavoro», tenutasi dal 27 al 30 marzo 1972 a Rimini: all'unisono i documenti sindacali considerano tale incontro «il momento più unificante del sindacalismo italiano sui temi dell'ambiente di lavoro».

Alla conferenza il sindacato tira le somme dell'intenso quadri-

ennio di lotte, ne ribadisce, precisa ed estende gli obiettivi, ne chiarisce gli equivoci. L'elemento più significativo che emerge dal convegno di Rimini, peraltro, è la necessità di andare oltre le singole esperienze di fabbrica, di estendere il campo di azione nel territorio, di instaurare un rapporto costruttivo con gli enti locali. Gli strumenti conoscitivi introdotti con la contrattazione collettiva - i registri dei dati ambientali e biostatistici, i libretti di rischio e sanitario - avrebbero dovuto fare da ponte fra la realtà della fabbrica e le strutture sanitarie decentrate. Detto in altri termini, a Rimini ci si ricorda che la lotta per la tutela della salute in fabbrica è inscindibilmente connessa a quella per la riforma del sistema sanitario nazionale. Più specificamente, la mozione conclusiva della conferenza di Rimini:

- conferma la irreversibilità della scelta della «non-monetizzazione»; questa, tuttavia, costituisce l'opzione primaria soltanto dove sono effettivamente realizzabili modifiche dell'ambiente di lavoro, non anche quando la rinuncia alle indennità di nocività significherebbe semplicemente l'accettazione incondizionata di caratteristiche del ciclo produttivo nocive alla salute, ma tecnicamente non modificabili: «la salute non si vende, ma nemmeno si regala»;

- ribadisce l'esigenza dell'abolizione di comitati e commissioni paritetiche; sconsiglia l'istituzione di figure specializzate quali i delegati alla sicurezza;

- afferma la necessità di estendere l'azione rivendicativa, condotta dai delegati e dal Consiglio di fabbrica, a tutti gli aspetti del rapporto di lavoro;

- riconferma la centralità del gruppo operaio omogeneo nel modello sindacale di tutela della salute;

- asserisce l'opportunità dell'intervento del sindacato sul «dove» insediare nuove attività produttive e sul «come» devono essere progettate e costruite le nuove fabbriche;

- considera l'importanza di una utilizzazione critica della legislazione prevenzionistica, compresa quella civile e penale, e dell'instaurazione di un nuovo rapporto con la magistratura;

- sostiene l'esigenza dell'adozione di Mac (Massimi accettabili di concentrazione);

- afferma l'importanza degli strumenti di registrazione in

quanto mezzi per far acquisire ai gruppi operai omogenei una maggiore consapevolezza della propria condizione e per stimolare la partecipazione operaia all'analisi dei rischi e dei danni ed alla elaborazione delle modifiche delle condizioni ambientali;

- asserisce la necessità del diritto di informazione sulle denunce d'infortunio e di malattia professionale;

- sostiene l'importanza di scambi di esperienze e di iniziative comuni attraverso un coordinamento politico a tutti i livelli, che superi la frammentarietà di iniziative eterogenee;

- sottolinea la necessità di dare una dimensione regionale all'azione sindacale, e di far leva sugli enti locali per attuare un coordinamento che garantisca l'utilizzazione programmata delle strutture sanitarie esistenti per le finalità definite con il sindacato;

- ribadisce l'esigenza di stabilire un rapporto organico con i tecnici della salute, inteso come loro responsabilizzazione nei riguardi dell'organizzazione sindacale a partire dai consigli di fabbrica;

- decide la costituzione di un centro di documentazione nazionale che assicuri la socializzazione delle conoscenze e delle esperienze; stabilisce, inoltre, l'istituzione di centri unitari di coordinamento contro la nocività, a livello locale, nell'ambito dei quali i tecnici della salute trovino la sede per un loro inserimento organico;

- afferma l'importanza di organizzare attività formative specifiche sui temi della salute e dell'ambiente;

- afferma, infine, l'opportunità della presenza del patronato nei luoghi di lavoro al fine di estendere il metodo della partecipazione al salario differito e collegare l'azione di ricerca sui rischi e danni da lavoro a quella dell'indennizzo e del risarcimento.

Proseguendo la carrellata di eventi che hanno segnato le tappe fondamentali della nuova linea sindacale della salute, degno di menzione è anche il congresso della Società italiana di medicina del lavoro, svoltosi a Pugnoscio dall'8 al 10 novembre 1973. Il convegno stigmatizza, infatti, la reazione ufficiale del mondo medico, referente essenziale nell'ambito del modello sindacale, alla svolta politica nella tutela della salute. L'argomento del congresso - gli strumenti conoscitivi, registri dei dati ambientali e biostatistici, libretti personali sanitari e di rischio - è già di per sé significati-

vo. In quell'occasione, i medici riconoscono sostanzialmente la validità scientifica del modello sindacale, sia pure con necessari correttivi destinati a smorzare le tentazioni di versioni autarchiche del gruppo operaio omogeneo.

Nel 1974 nasce il Crd, il Centro di ricerche e documentazione sui rischi e danni da lavoro. Lo scopo del Centro, già annunciato a Rimini, era quello della socializzazione dei metodi e dei risultati dell'azione sindacale: «un momento di coordinamento del sapere sulla nocività del lavoro», si affermava ripetutamente nei documenti sindacali dell'epoca. Successivamente vennero istituiti dodici Centri regionali e provinciali di lotta contro la nocività.

Ancora nel 1974, *Rassegna di medicina dei lavoratori*, rivista della Cgil creata nel 1969, si trasforma in *Medicina dei lavoratori*, rivista unitaria: «da rivista è il veicolo dell'egemonia teorica del modello sindacale», si sottolinea orgogliosamente; ma soprattutto è uno strumento ulteriore, comune ai sindacati confederali, di socializzazione delle conquiste e dei percorsi rivendicativi operai, di discussione, coordinamento ed indirizzo.

Nel corso di questi anni, il sindacato elabora inoltre un programma politico per la formazione professionale in materia di igiene e sicurezza del lavoro, cura la pubblicazione di manuali e dispense in tema ed organizza numerose iniziative di formazione specifica per i delegati sindacali. Il Crd e la rivista *Medicina dei lavoratori* si rivelano a tali fini un prezioso supporto operativo.

4. La contrattazione collettiva

La contrattazione collettiva miete in questi anni ricche messi. Sono soprattutto gli accordi integrativi aziendali e di gruppo, stipulati a migliaia tra la fine del 1967 ed i primi anni settanta, che introducono in fabbrica gli strumenti della nuova linea sindacale. Soltanto a distanza di un paio d'anni, nei rinnovi contrattuali del '71/'73, gli istituti previsti dalla contrattazione aziendale vengono recepiti dai contratti nazionali di categoria. Gli accordi integrativi si caratterizzano, in particolare, per la concretezza dei contenuti rispetto a specifiche situazioni di nocività.

4.1. Alcune esperienze contrattuali

Fra le punte avanzate del nuovo corso contrattuale è buona tradizione citare il ccnl dei chimici del 1969 e l'accordo di gruppo alla Fiat del 5.9.1971. Presentano elementi di particolare interesse anche l'accordo Pirelli 28.2.1972, l'accordo Italcantieri di Monfalcone dell'ottobre del 1972 e l'accordo Fiat dell'8.3.1974.

Il ccnl dei chimici del 1969 introduce, per la prima volta nel nostro paese, i Massimi accettabili di concentrazione (Mac). Vengono adottati, in particolare, i TLV dell'American Conference of Governmental Industrial Hygienists (Acgih) per gli agenti chimici. Il contratto conferisce, inoltre, alla rappresentanza sindacale aziendale, cui viene riconosciuta capacità contrattuale, il diritto di partecipare alla ricerca ed all'adozione delle misure di prevenzione e sicurezza intese ad eliminare condizioni di pericolo, nocività, o particolare gravosità del lavoro. Il contratto, spartiacque tra vecchio e nuovo, prevede, d'altro canto, l'istituzione dei Comitati paritetici di prevenzione e sicurezza e riconferma - «transitoriamente» - le indennità di nocività. Nel successivo ccnl del 1972, i Comitati paritetici sarebbero stati sostituiti dalle Commissioni ambiente; le indennità di nocività - protette dalla formula della transitorietà - sarebbero invece sopravvissute fino ai nostri giorni.

L'accordo Fiat del 1971 prevede l'istituzione in ogni stabilimento del Comitato ambiente, composto esclusivamente da delegati sindacali. Al Comitato viene conferita facoltà d'iniziativa nella elaborazione e promozione di eventuali analisi, anche con l'ausilio di enti specializzati di diritto pubblico; un altro dei suoi compiti fondamentali è, inoltre, quello di predisporre una mappa delle condizioni ambientali e dei valori di concentrazione delle sostanze nocive. L'accordo istituisce il registro dei dati ambientali, non anche quello dei dati biostatistici. L'azienda viene inoltre obbligata a fornire l'elenco delle sostanze normalmente usate nel ciclo produttivo e ad assicurare il rispetto dei Mac dell'Acgih. Sono altresì concordate le modalità di effettuazione delle visite periodiche. L'accordo stabilisce, infine, la possibilità di compiere rilevazioni dei dati ambientali mediante le attrezzature del servizio aziendale, con la clausola che i tempi, le metodiche, ed i luoghi per i rilievi devono essere concordati tra Cdf ed azienda.

L'accordo Pirelli del 28.2.1972 disciplina lo svolgimento delle indagini ambientali, obbliga l'azienda a fornire l'elenco delle sostanze nocive, istituisce il registro dei dati ambientali, quello dei dati biostatistici, il libretto sanitario ed un modello particolarmente dettagliato di libretto di rischio. L'accordo individua la controparte sindacale, con formula aperta, nella «competente rappresentanza dei lavoratori»: nei fatti la gestione della salute sarebbe stata affidata al Cdf (formato dai delegati di produzione, riguardati come espressione del gruppo omogeneo).

L'accordo Italcantieri di Monfalcone dell'ottobre 1972 dispone, invece, nella limitanza del legislatore in materia, una minuziosa normativa prevenzionistica sulla sicurezza del lavoro in scalo e nel bacino: l'accordo viene salutato dal mondo sindacale come uno «strumento nuovo di elaborazione delle norme di igiene e sicurezza sul lavoro».

L'accordo Fiat del 1974, infine, prevede la presentazione di piani di bonifica ambientale con obbligo di consultazione delle rappresentanze sindacali e dispone riunioni di verifica con le rappresentanze aziendali sullo stato di avanzamento dei lavori. L'accordo, tuttavia, è conosciuto per l'introduzione alla Fiat del lavoro ad isole:

nei sistemi di lavoro ad isole omogenee s'intende realizzare il montaggio di complessivi mediante un tipo di organizzazione che non comporta una cadenza rigidamente vincolata a posti di lavoro precedenti o seguenti o che, consentendo al lavoratore una certa autonomia, pur nel rispetto della produzione media richiesta per turno di lavoro, favorisce l'arricchimento professionale ottenibile attraverso la rotazione programmata tra le diverse isole.

La decisione di organizzare il lavoro ad isole in alcune grandi fabbriche (cfr. anche la Michelin e la Pirelli di Settimo Torinese) è una scelta piuttosto controversa, spesso criticata da parte sindacale. L'aspetto più temuto è quello di riduzione parziale, essenzialmente a fini produttivi, della nocività.

4.2. Strumentazione contrattuale

Gli strumenti introdotti tra la fine degli anni '60 ed i primi

anni settanta dalla contrattazione collettiva aziendale e nazionale per la tutela dell'ambiente di lavoro sono i seguenti:

- Diritto d'indagine. Il diritto di svolgere indagini ambientali è attribuito alle rappresentanze sindacali aziendali. La scelta dell'ente e dei tecnici cui affidare le rilevazioni è subordinata generalmente (nella contrattazione nazionale più che in quella aziendale) al comune accordo con l'azienda (in alcuni casi, nel ccnl dei chimici, per esempio, in ipotesi di mancato accordo la scelta dei tecnici è compiuta tra quelli iscritti negli albi professionali). Spesso nei contratti si dichiara di privilegiare i centri di medicina preventiva dei lavoratori promossi dai comuni, dalle province e dalle regioni. A volte, si legge nei contratti che modalità e tempi della rilevazione saranno concordati tra il Cdf e l'azienda (cfr. ccnl ceramica, abrasivi, metalmeccanici), ciò che significa ingerenza dell'azienda nel corso delle indagini ambientali promosse dai lavoratori. In altri casi, si stabilisce il vincolo a non ostacolare il regolare svolgimento dell'attività produttiva. Le spese per l'effettuazione delle indagini sulle quali è stato raggiunto l'accordo sono a carico dell'azienda. La previsione del diritto d'indagine è generalizzata.

- Strumenti di conoscenza e controllo. Vengono introdotti, in particolare: i registri dei dati ambientali e biostatistici, i libretti personali sanitario e di rischio. Nel registro dei dati ambientali è descritta la situazione dell'ambiente di lavoro, reparto per reparto, con particolare riferimento ai fattori fisici e chimici nocivi. Il registro dei dati ambientali raccoglie, perciò, anche i risultati delle rilevazioni e delle indagini ambientali che hanno avuto corso nell'azienda. Il registro dei dati biostatistici contiene notizie sullo stato di salute dei lavoratori e sulle condizioni patologiche la cui ricorrenza è statisticamente superiore alla norma in connessione con le caratteristiche di un dato reparto (in particolare, esso include: risultati statistici delle visite mediche e degli esami periodici, assenze per infortunio, malattie professionali e malattie comuni). I libretti di rischio e sanitario riflettono a livello individuale il contenuto dei registri: il primo descrive la storia professionale del lavoratore (mansioni, caratteristiche del posto di lavoro, ore di esposizione alle sostanze nocive ecc.); nel libretto sanitario sono annotati gli infortuni e le malattie del lavoratore, ed ogni altro dato rilevante dal punto di vista medico. I libretti personali erano stati conce-

piti originariamente come un unico documento, nella prassi contrattuale tuttavia prevale progressivamente la tendenza a mantenere separati i due documenti. La gestione dei registri è affidata all'azienda, quella dei libretti al servizio sanitario aziendale o al medico di fabbrica. I documenti sono messi a disposizione delle rappresentanze sindacali aziendali per la consultazione. Soltanto eccezionalmente della gestione degli strumenti conoscitivi sono incaricati i lavoratori (accade, per esempio, nel ccnl dei poligrafici, settore quotidiani). Le spese per la tenuta di registri e libretti sono a carico dell'azienda. La presenza di tali istituti nella contrattazione collettiva è generalizzata.

- Soggetti legittimati alla gestione della salute in fabbrica. La gestione della tutela della salute è affidata ad organismi composti esclusivamente di lavoratori. Sono quasi del tutto scomparse le commissioni paritetiche, sebbene taluni ccnl le prevedano ancora (ccnl cementieri '73, vetrai '74, gomma '71, prodotti petroliferi '70). Alcuni settori, il chimico, per esempio, si orientano verso la istituzione di Commissioni ambiente, sezioni specializzate nominate dal Cdf (esperienze interessanti al proposito si compiono all'Anic di Ravenna, alla Pirelli, nelle aziende del gruppo Montedison). Alle commissioni sono attribuiti compiti di: promozione della ricerca, elaborazione ed attuazione delle misure idonee a tutelare la salute dei lavoratori; partecipazione agli accertamenti relativi a condizioni di nocività e particolare gravosità; designazione congiuntamente alla direzione aziendale, degli istituti cui affidare le indagini ambientali; collaborazione all'aggiornamento degli strumenti conoscitivi. Più frequentemente, però, la gestione del diritto alla salute è assegnata agli stessi agenti contrattuali, Cdf o Rsa. Ciò conformemente alle indicazioni dei sindacati, preoccupati, di fronte alla necessaria globalità dell'intervento rivendicativo, da una eventuale scissione fra l'insieme dell'attività sindacale e l'azione delle commissioni ambiente in materia di salute.

- Tra i soggetti legittimati alla gestione della salute in fabbrica una menzione a parte merita il gruppo operaio omogeneo. Come si è detto, al gruppo operaio omogeneo non spetta la conduzione della trattativa contrattuale (seppure esistono eccezioni, quale l'accordo Edilgres (settore chimico-ceramico) del 1974, stipulato dai «rappresentanti dei lavoratori eletti per gruppo operaio di lavora-

zione»). In alcuni contratti, delegati del gruppo omogeneo, tuttavia, sono ammessi a partecipare alla trattativa contrattuale a fianco della Rsa o del Cdf (ccnl minatori '73, gomma '71, carta '73, per esempio; in termini simili si veda anche il contratto Saivo (vetro) del 14.9.1971). Nella contrattazione collettiva del settore chimico, invece, il gruppo operaio omogeneo affianca la Commissione ambiente nello svolgimento dei suoi compiti (ccnl chimici '72, industria dielettrica '72, settore del petrolio '72; ma si vedano anche fra i contratti integrativi i contratti aziendali stipulati nel 1971 alla Montecatini Edison di Porto Marghera, alle Ceramiche Civitavecchia ed alla Sair di Varese (tessili)). La individuazione del ruolo del gruppo omogeneo, come identificato nell'ambito del modello sindacale, peraltro, non è affatto frequente nella contrattazione collettiva.

- Massimi accettabili di concentrazione. I Mac sono ancora poco diffusi nella contrattazione collettiva dei primi anni settanta. La palma dei pionieri spetta al settore chimico: in quasi tutti i ccnl stipulati tra il '71 ed il '73 sono infatti adottati i TLV dell'Acgih per gli agenti chimici, non anche le tabelle per gli agenti fisici. L'opzione politica originaria del sindacato rispetto ai TLV/Acgih è quella di considerarli una base minima di partenza per il controllo degli agenti nocivi: da rivedere e superare, quindi, tenuto conto dei lavoratori più sensibili all'esposizione. Assai raro è il riconoscimento del diritto di sospendere le lavorazioni quando le concentrazioni superano il livello dei Mac.

- Articolo 9 Statuto dei lavoratori. Sovente nella contrattazione collettiva viene ripetuto il testo della norma. Nei settori tessile o chimico sono inoltre frequenti dichiarazioni del tipo «le parti si danno atto che quanto previsto nel presente articolo attua il disposto dell'art. 9 della l. n. 300 del 1970». Tale clausola si risolve il più delle volte in una limitazione del contenuto dell'art. 9. La natura inderogabile della norma, tuttavia, implica l'invalidità nell'ordinamento giuridico generale di limitazioni al disposto della stessa. Le pattuizioni collettive in tal senso, dunque, conservano una loro dubbia validità soltanto nei confini dell'ordinamento endo-sindacale.

- Mezzi di protezione. La previsione dei mezzi di protezione è generalizzata.

- Operazioni di manutenzione. Sempre più diffusa è l'assunzione dell'obbligo da parte delle aziende di gestire direttamente le operazioni di manutenzione (soppressione appalti), specialmente nei settori ad alto rischio quali la petrolchimica (es. Anic Ravenna, Montedison Porto Marghera), la chimica di base e la siderurgia.

- Monetizzazione. È assai più limitata in quasi tutti i settori. Persistono, tuttavia, nel settore chimico (ccnl della carta, gomma, petrolio, dielettrici, chimici) le indennità per lavorazioni nocive, pericolose o svolgentesi normalmente in condizioni ambientali particolarmente gravose. In genere esse sono previste da norme transitorie che «resteranno in vigore fino a che non saranno attuate le norme contrattuali in materia di igiene e sicurezza del lavoro».

I seguenti istituti sono invece presenti prevalentemente nella contrattazione integrativa:

- Diritto d'informazione sugli effetti inquinanti provocati dai processi produttivi; diritto di consultazione in materia di progettazione di nuovi impianti con riferimento agli effetti sulle condizioni di lavoro. Pattuzioni di questo genere sono ancora molto poco diffuse, sebbene, in più di un'occasione, il sindacato abbia, di fatto, partecipato a processi di ristrutturazione (quali quelli avvenuti nei primi anni '60 alla Pirelli, Zanussi e Montedison).

- Piani di bonifica ambientale. La contrattazione di piani d'investimento per la bonifica ambientale è piuttosto diffusa (si vedano, per esempio, i numerosi accordi aziendali stipulati all'Anic di Ravenna e Gela, ed all'Alfa Romeo nei primi anni '70, e l'accordo Italsider e Acciaierie di Piombino dell'11.4.1974).

- Visite periodiche. Vengono regolamentate le modalità di esecuzione delle visite periodiche (art. 33 dpr n. 303/1956).

- Rilevazioni ambientali. Viene stabilito il diritto dei lavoratori ad effettuare direttamente le rilevazioni ambientali.

- Separazione delle lavorazioni nocive dalle altre.

- Pause. Vengono fissate pause di ristoro per l'uso continuativo di mezzi di protezione, per l'esposizione a fattori come il rumore o per gli effetti stancanti; sono, inoltre, predisposti idonei locali in cui trascorrere le pause.

- Mac. Viene sancita la rotazione nelle lavorazioni nocive in base ai Mac. Tali clausole non sono tuttavia molto diffuse.

- Organizzazione del lavoro. Viene stabilito l'obbligo del datore di lavoro a trattare in materia di organizzazione del ciclo produttivo in connessione ai tempi, ai ritmi, agli orari, alle mansioni, agli organici, ai jolly, al cottimo, al lavoro notturno.

- Norme speciali di sicurezza. La contrattazione collettiva giuoca nella introduzione di norme tecniche di prevenzione e sicurezza un ruolo estremamente importante, nella prolungata assenza del legislatore in materia.

- Ferie supplementari; riduzione dell'orario di lavoro. Il diritto a ferie supplementari o la previsione di riduzioni dell'orario di lavoro per gli addetti a lavorazioni nocive sono molto poco diffusi anche nella contrattazione integrativa.

- Diritto di informazione in relazione al Registro Infortuni. La introduzione del diritto a prendere visione del Registro Infortuni (art. 403 dpr n. 547/56) non è, peraltro, molto generalizzata.

PARTE III. *La seconda metà degli anni '70. La gestione del modello sindacale. La caduta della partecipazione. Il tentativo di rilancio della lotta per la tutela della salute*

1. La crisi del modello sindacale di gestione della salute

La seconda metà degli anni '70 è tempo di bilanci e disillusioni. Nei documenti sindacali si comincia a parlare diffusamente delle necessità di rilancio della lotta per la tutela della salute. Il sindacato è tra i primi a valutare criticamente la propria gestione del diritto alla salute.

La crisi della politica sindacale di tutela della salute è determinata da tre ordini di fattori peraltro interdipendenti: in primo luogo, l'azione di tutela della salute incontra dei limiti di carattere esterno, essenzialmente connessi alla situazione economica del paese; si verificano poi ritardi ed inattuazioni nel perseguimento della strategia sindacale; in ultima analisi, la strumentazione contrattuale per la tutela della salute contiene deviazioni dal modello sindacale originario, che spesso si acquisiscono nella fase di successiva amministrazione delle clausole contrattuali (cfr. Montuschi 1986).

1.1. *Limiti di carattere esterno all'azione sindacale*

L'attuazione del modello sindacale è fortemente condizionata dalla situazione di crisi economica che inizia a travagliare il paese verso la fine degli anni '70. L'impegno delle parti sociali e l'attenzione dei lavoratori sono, infatti, di nuovo assorbite dalla cura di altri interessi: occupazione, salario, costo del lavoro.

In questo contesto, acquista un peso ancor più determinante la reazione padronale alle iniziative del sindacato per la tutela della salute. Gli imprenditori, minacciati nel potere centrale di organizzazione dell'attività produttiva, passano dalla chiusura degli stabilimenti giudicati nocivi, al decentramento delle lavorazioni pericolose, date in appalto o affidate a lavoratori a domicilio. Meno efficace è l'offensiva di tipo legale, seppure insidiosa non fosse altro per i ritardi provocati nel godimento delle situazioni giuridiche attive attribuite ai lavoratori: si cerca, in particolare, di circoscrivere la portata applicativa dell'art. 9 St. lav. e di anteporre il rispetto del segreto industriale al diritto d'informazione delle rappresentanze sindacali.

1.2. *La politica sindacale di tutela della salute: limiti e difficoltà*

Una cruciale inadempienza del sindacato è individuabile nell'incapacità di costruire una politica territoriale sulla tutela dell'ambiente di lavoro. Esistono naturalmente delle eccezioni, come i «piani nazionali di lotta contro la nocività» elaborati dai chimici contro la tossicità del cloruro di vinile e dai calzaturieri contro la tossicità di alcuni mastici. Tuttavia, nonostante il sindacato avesse percepito la stringente necessità di un'azione organica ed uniforme sul territorio, più spesso la politica sindacale non oltrepassa le soglie dell'episodicità. Il mancato trasferimento dalla fabbrica al territorio dell'azione sindacale ha per conseguenza, innanzitutto, una socializzazione insufficiente delle metodologie sindacali, delle informazioni e delle conoscenze acquisite dai lavoratori. In secondo luogo, si crea un ampio margine di contrasto tra il livello di effettività della tutela raggiunto nelle grandi imprese e quello proprio delle piccole imprese. In quest'ultima, non soltanto persistono pe-

ricolose situazioni di nocività, ma, attraverso gli appalti, le imprese di minor dimensione diventano ricettacolo delle lavorazioni nocive delle grandi imprese.

D'altra parte, il sindacato incontra grosse difficoltà nella generalizzazione delle forme di tutela conseguite. La complessità delle esigenze di tutela della salute in realtà territoriali e di fabbrica fra loro estremamente eterogenee rende, infatti, impossibili fenomeni di estensione automatica dei risultati raggiunti in alcune fabbriche o in alcuni contratti.

I programmi sindacali sono stati largamente disattesi anche quanto al rapporto con le strutture di medicina del lavoro degli enti locali: sono mancati nel complesso i collegamenti fra la fabbrica, l'ente locale e l'ospedale per una azione coordinata di tutela del diritto alla salute. Ciò a dispetto del grande numero di indagini condotte in collaborazione con i servizi di medicina degli enti locali. Vi sono anche qui situazioni d'eccezione, ovviamente, soprattutto al Nord: Lombardia, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna. In queste regioni erano state organizzate esperienze di prefigurazione della riforma sanitaria: a livello regionale o comunale erano nati consorzi socio-sanitari, servizi di medicina preventiva dei lavoratori, unità di base.

Un altro limite nella gestione sindacale del diritto alla salute è connesso alla politica condotta in materia di organizzazione del lavoro. L'azione sindacale rimane imbrigliata nelle maglie dell'organizzazione del lavoro predisposta dall'imprenditore. Più in generale, il sindacato non riesce, alla prova dei fatti, ad incidere sulle cause primarie della nocività: ristrutturazioni, decentramenti produttivi, innovazioni tecnologiche, organizzazione del lavoro.

La politica sindacale perde colpi anche all'interno della fabbrica. Si avverte soprattutto la difficoltà di esercitare il controllo sull'ambiente di lavoro con continuità. Ne soffre, come avremo modo di vedere, innanzitutto l'amministrazione delle clausole contrattuali conquistate con le lotte degli anni precedenti. Il rapido mutare delle condizioni tecnologiche, per converso, rende spesso inutili anche le più recenti conquiste dell'autonomia collettiva e domanda reazioni tempestive, flessibilità degli strumenti adottati. Una situazione di allerta costante, in sostanza, che il sindacato fatica notevolmente a mantenere. Fra i fattori di maggior preoccupazione da

questo punto di vista è la caduta verticale della partecipazione operaia sui temi dell'igiene e sicurezza del lavoro. La classe operaia perde progressivamente interesse alla tutela dell'ambiente di lavoro, cala la tensione rivendicativa, modificare l'organizzazione del lavoro non sembra più un obiettivo sufficientemente realistico.

1.3. *Strumentazione contrattuale: limiti e suggerimenti*

Gli strumenti predisposti dalla contrattazione collettiva contengono delle deviazioni rispetto al modello sindacale originario. In particolare, sempre più frequentemente, la normativa sulle indagini ambientali rimette la scelta del tecnico incaricato di compiere rilievi e misurazioni al comune accordo; spesso, le stesse modalità di svolgimento delle indagini devono essere concordate tra il Cdf e l'azienda. In altri casi, ai tecnici dell'azienda è permesso d'ingerirsi nelle indagini promosse dai lavoratori. A volte, tali patteggiamenti sono accompagnate dalla dichiarazione delle parti che «quanto previsto in tali norme attua il disposto dell'art. 9». È evidente che il dettato dell'art. 9 dello statuto ne esce ridotto. La norma, ispirata alla logica della delega e della «soggettività operativa», riconosce, infatti, alle rappresentanze dei lavoratori il diritto all'azione unilaterale per il controllo e la promozione del diritto alla salute. Vero è che — come osservato *supra* — l'efficacia di eventuali limitazioni dell'art. 9 resta confinata all'interno dell'ordinamento sindacale. Ma altrettanto importante è che la specificazione della norma ad opera della autonomia collettiva ne ridefinisce nei fatti l'area di operatività. Indirettamente, la norma collettiva influisce, in sostanza, sul grado di effettività della disposizione di legge.

Le indicazioni che provenivano dal modello sindacale, di contro, erano nel senso di non contrattare il diritto di accesso dei tecnici esterni scelti dai lavoratori, né le modalità di effettuazione delle indagini e dei controlli; gli aspetti da regolare per via contrattuale avrebbero dovuto essere, piuttosto, il pagamento delle spese delle indagini, il preavviso all'azienda, gli elementi conoscitivi che l'azienda avrebbe dovuto fornire.

Ulteriori limitazioni nella realizzazione del diritto alla salute si sperimentano nella fase di successiva attuazione delle norme con-

trattuali in tema d'indagini ambientali. Diminuiscono, così, le indagini condotte secondo la metodologia sindacale; le «inchieste operatrici» sono sempre più spesso indagini igienico-sanitarie condotte dagli enti locali o da istituti di medicina del lavoro. Le indagini, in sostanza, sono concordate con i sindacati, ma sono nei fatti delegate ai tecnici incaricati delle rilevazioni.

In queste indagini, i sopralluoghi e gli incontri di reparto o le assemblee sostituiscono la ricerca operata. Il questionario di gruppo è sempre più frequentemente sostituito dal questionario individuale o dalle interviste del tecnico. Lo schema di riferimento per l'indagine è basato sulle conoscenze del tecnico (...). La maggior parte delle indagini rimane così un fatto episodico e non un momento di iniziativa permanente perché il loro scopo non è quasi mai volto alla costruzione del sistema di conoscenza e di controllo della nocività. Lo dimostra, tra l'altro, il fatto che le sedi di elaborazione dei modelli di libretti e registri non è quasi mai la fabbrica (Matti 1973, p. 263) —

è l'autocritica del sindacato. È interessante notare, incidentalmente, che il documento citato individua una possibile soluzione alla progressiva perdita d' incisività del metodo sindacale nel «partire o ripartire dalle situazioni contrattuali privilegiandole decisamente rispetto alle iniziative promozionali»: in sostanza, viene rinnovato l'appello a negoziare o a rinegoziare, comunque a contrattualizzare gli strumenti di gestione del diritto alla salute.

Un'altra deviazione dal modello originario di gestione sindacale del diritto alla salute si riscontra nelle previsioni in tema di strumenti conoscitivi. Registri e libretti sono, infatti, «istituiti, tenuti ed aggiornati a cura dell'azienda e posti a disposizione delle RSA». Nella migliore delle ipotesi se ne demandano modalità e formulazione ad accordi fra la rappresentanza sindacale dei lavoratori e la direzione. Anche in questo caso è il principio della delega a rimetterci. Strumenti propri del modello sindacale finiscono per essere gestiti dall'azienda; ancora una volta, si deve aggiungere, nonostante il disposto dell'art. 9. Il libretto personale sanitario, inoltre, viene separato dal libretto di rischio, ostacolando così la correlazione fra le cause di nocività ambientale e gli effetti patologici sui lavoratori. Ciò è tanto più vero in quanto soltanto copia del libretto di rischio è consegnata al lavoratore, mentre il libretto sanitario resta in mano all'azienda. In sostanza, il sindacato non riesce a gestire gli strumenti conoscitivi, per i quali ha inizio un corrosivo processo di burocratizzazione.

Le difficoltà nella realizzazione del modello sindacale si percepiscono, anche con riferimento ai Mac, che da obiettivo intermedio per l'eliminazione della nocività si avviano ad essere considerati meta finale.

Uno degli elementi più negativi nella gestione sindacale del diritto alla salute, lo si è visto, è il progressivo allontanamento dal progetto originario di modificare l'organizzazione del lavoro. Evidentemente, la strumentazione predisposta a questo fine dalla contrattazione collettiva non è sufficiente. Ed infatti, abbastanza limitate e molto generiche sono le clausole riguardanti i diritti d'informazione e consultazione sulla progettazione di nuovi investimenti. Mentre i patti di bonifica ambientale contrattati con le rappresentanze sindacali hanno il valore di correttivo ad un'organizzazione del lavoro già data. Così come, del resto, la previsione di obblighi a trattare in materia di organizzazione del lavoro si risolve generalmente in una mera variazione delle modalità d'esecuzione della prestazione lavorativa: nella regolamentazione del cottimo o del lavoro notturno, nella concessione di pause o di ferie supplementari, nella contrattazione dei ritmi e tempi di lavoro, in riduzioni d'orario. Istituti questi certamente importanti e tuttavia inidonei ad incidere sostanzialmente sull'organizzazione del lavoro.

Dalla crisi che affligge la gestione sindacale della salute nel corso degli anni settanta scaturisce un segnale preciso in direzione della sopravvenuta inidoneità di un modello di tutela ad alta conflittualità, basato sull'azione unilaterale del sindacato: soltanto in parte si riesce, infatti, a trasferire questo modello nella contrattazione collettiva e soltanto in momenti di eccezionale mobilitazione si riesce a renderlo operativo. D'altra parte, un modello di questo genere non riesce comunque ad influire sul potere dell'imprenditore di organizzazione dell'attività produttiva. L'azione unilaterale del sindacato può esplicarsi, infatti, soltanto a posteriori, quando le scelte strategiche dell'impresa sono già state compiute ed attuate: tutto quanto può farsi a quello stadio (e non sempre) è chiederne parziali modifiche. La prima reazione ad una tale indicazione si registra, come vedremo, in alcuni rinnovi contrattuali già dal 1976.

2. La contrattazione collettiva

2.1. Interazioni fra la strumentazione contrattuale per la tutela della salute e gli artt. 20, u. c. e 27, u. c. della l. n. 833 del 1978

Nel 1978 viene varata, con la l. n. 833, la riforma del sistema sanitario nazionale. L'art. 20, u. c. dispone che l'avvio dell'attività prevenzionale nei casi non previsti da specifiche disposizioni di legge, sia preceduto da una «verifica congiunta» fra «le rappresentanze sindacali aziendali» ed il datore di lavoro. La dizione letterale della norma è estremamente ambigua. Sembra distaccarsi dalla previsione dell'art. 9 St. lav. la dove condiziona l'esercizio del potere d'indagine all'intesa preliminare delle parti. L'art. 9 riconosce, infatti, ai rappresentanti dei lavoratori il diritto di agire unilateralmente per la promozione ed il controllo dell'igiene e della sicurezza del lavoro. D'altra parte, è però legittimo chiedersi cosa accadrebbe se le rappresentanze sindacali dessero inizio ad un'indagine ambientale unilateralmente, ex art. 9. Sembrerebbe veramente poco coerente con lo spirito della riforma se in tal caso i lavoratori non potessero giovare dell'intervento della Usl.

L'art. 9, inoltre, non identifica che genericamente le rappresentanze dei lavoratori titolari delle situazioni giuridiche attive previste dalla norma, lasciando in merito libertà di scelta. L'art. 20, u. c., invece, si riferisce a «le» rappresentanze sindacali aziendali. La presenza dell'articolo «le» ha ingenerato in diversi commentatori la convinzione che la verifica congiunta debba compiersi con le Rsa. Il dettato della disposizione resta tuttavia equivoco. L'aggettivazione «sindacali», infatti, riporta in ballo forme di autorganizzazione diverse da quelle previste nell'art. 19.

La l. n. 833 dispone altresì all'art. 27, u. c. che «con decreto del Ministero della sanità, sentito il consiglio sanitario nazionale, le organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti ed autonomi maggiormente rappresentative e le associazioni dei datori di lavoro, vengono stabiliti i criteri in base ai quali, con le modalità di adozione e di gestione previste dalla contrattazione collettiva, saranno costituiti i registri dei dati ambientali e biostatistici, allo scopo di pervenire a modelli uniformi per tutto il territorio nazionale»; i dati dei registri vengono poi utilizzati a scopo epidemiologico dall'Istituto superiore di sanità.

In definitiva, la legge di riforma, se non finisce per recepire gli stessi limiti della strumentazione contrattuale o per imporre alle parti soluzioni che opportunamente l'art. 9 aveva lasciato all'autonomia collettiva, comunque è ben lungi dall'incentivare o semplicemente assecondare il modello sindacale originario di gestione della salute. Correttamente si è parlato di «ambiguità calcolata» della legge e si è affermato che gli artt. 20, u. c. e 27, u. c. «appaiono ispirati più dalla preoccupazione politica di non limitare o ferire l'autonomia delle parti sociali, che da una lucida visione di assieme del loro porsi in rapporto alle funzioni e competenze «pubbliche» attribuite all'unità sanitaria locale» (Montuschi 1987).

2.2. I diritti d'informazione e consultazione

Oltre che a riconfermare gli strumenti contrattuali già patrimonio del movimento sindacale, la contrattazione collettiva della seconda metà del decennio sembra indicare la strada del «rilancio» della lotta per la tutela della salute affrontando le questioni legate alle scelte strategiche dell'impresa, fino ad oggi prerogativa esclusiva del datore di lavoro. In particolare, il sindacato acquista attraverso i diritti d'informazione, nella contrattazione integrativa prima che in quella nazionale, la possibilità di conoscere anticipatamente una serie di elementi riguardanti gli investimenti, le ristrutturazioni, i cicli di lavorazione, il decentramento produttivo, l'organizzazione del lavoro. In diversi casi, soprattutto nella contrattazione integrativa, al diritto d'informazione si affianca quello di consultazione. In sostanza in alcuni contratti collettivi si inizia ad abbozzare una reazione alle deficienze del modello di gestione unilaterale e conflittuale di tutela della salute.

Così, nel ccnl dei metalmeccanici si prevede che il sindacato provinciale di categoria venga informato, annualmente, dalle associazioni territoriali degli imprenditori sui progetti relativi a nuovi insediamenti industriali e sulle prevedibili implicazioni ambientali ed ecologiche dei nuovi impianti. Simile contenuto ha il diritto d'informazione attribuito alle rappresentanze sindacali aziendali nelle imprese con più di 500 dipendenti.

Nei ccnl dei chimici e dell'industria dielettrica, le aziende sono

obbligate a comunicare ai Cdf, su loro richiesta, i programmi d'investimento per le bonifiche ambientali, nonché informazioni sugli agenti di rischio derivanti dall'introduzione di nuove tecnologie. Inoltre, a livello territoriale locale, le associazioni degli imprenditori, nel quadro dei previsti incontri informativi annuali, sono obbligati a fornire alle organizzazioni sindacali le previsioni d'investimento relative ai miglioramenti ambientali ed ecologici.

Il ccnl per l'industria della gomma prevede, invece, che «in occasione dell'installazione di nuovi complessi industriali, le relative caratteristiche, per quanto riguarda l'ambiente di lavoro, saranno previamente esaminate con le organizzazioni sindacali, nel pieno rispetto del segreto industriale». Sono altresì fissati incontri annuali a livello nazionale al fine di individuare consensualmente linee d'indirizzo comuni in materia ambientale ed ecologica ed esaminare le problematiche relative alle sostanze cancerogene e mutagene.

Anche il ccnl dei minatori attribuisce un diritto d'informazione al Cdf in relazione alle ripercussioni ambientali derivanti dall'apertura di nuove miniere o dalla costruzione di nuovi impianti; il Cdf ha, inoltre, diritto di conoscere gli affluenti liquidi e gassosi con riferimento agli scarichi finali.

Disposizioni simili sono contenute nel ccnl del settore ceramico. Nella contrattazione integrativa particolarmente interessante è l'accordo raggiunto al gruppo Eni nel 1978 (ma cfr. anche gli accordi Indesit del 1977, Selenia (metalmeccanici) del 1978, Saint Gobain del 1978 e Ansaldo del 1977).

Un ruolo importante fra i diritti d'informazione è rivestito dall'elenco delle sostanze usate nel ciclo produttivo, soprattutto ai fini della costruzione delle mappe di rischio. In particolare, la contrattazione integrativa sostituisce all'obbligo delle aziende di fornire soltanto l'elenco delle sostanze incluse nella tabella delle malattie professionali (dpr n. 482/1975) quello di comunicare tutte le sostanze presenti nel ciclo produttivo, incluse quelle introdotte a seguito di innovazioni tecnologiche (cfr. accordi Marchiolatti (metalmeccanici) del 1978, Fatme (metalmeccanici) del 1977, Bernberg (chimici) del 1978, Cidat (tessili) del 1977 e Fiat del 1977). Nella contrattazione collettiva nazionale, l'obbligo di fornire l'elenco delle sostanze fa il suo ingresso per la prima volta soltanto nelle tornate contrattuali del 1976 e del 1979. Per la fine degli

anni settanta è previsto, comunque, da quasi tutte le categorie (cfr., in particolare, i ccnl dei tessili, metalmeccanici, edili, vetrai, ceramisti, minatori, settori della gomma e chimico). La legge n. 833 del 1978 ha, in ogni caso, reso l'elenco delle sostanze obbligatorio (art. 20, lett. d).

Sempre più frequentemente inoltre all'obbligo delle aziende di rendere nota la composizione delle sostanze si accompagna il diritto dei lavoratori di rifiutarsi di usare le sostanze di cui non si conosce la composizione.

Il diritto d'informazione, infine, ha spesso ad oggetto anche il decentramento produttivo: appalti e lavoro a domicilio (cfr. ccnl metalmeccanici, alimentaristi, chimici, prodotti petroliferi, edili, tessili, orafi-argentieri; nella contrattazione integrativa si vedano gli accordi Mondadori '78, Angelini (metalmeccanici) '78, Selenia (metalmeccanici) '78, Ire Philips '77, Ansaldo '77, Magneti Marelli '77, Anic '77, Montedison Mantova '77, Benetton '77, Fiat '77). In alcuni ccnl (minatori, settore chimico e dielettrico, per esempio), inoltre, viene stabilito, in caso di affidamento a terzi di attività relative al ciclo produttivo, un obbligo d'informazione a carico del datore di lavoro sui rischi connessi alle sostanze impiegate.

2.3. Strumentazione contrattuale

La contrattazione integrativa e nazionale della seconda metà degli anni '70 non ripropone soltanto gli strumenti già previsti dai precedenti rinnovi, ne amplia altresì la portata. Vengono in particolare introdotte le seguenti modificazioni:

- Diritto d'indagine. Sempre più frequentemente, lo svolgimento delle indagini ambientali viene affidato agli enti locali (cfr., per esempio, gli accordi Bemberg (chimici) '78, Talco Grafite '78, Rainbow (poligrafici) '78, Copelli (tessili) '77, Indesit '77, Ansaldo '77, Tibb (metalmeccanici) '77, Magneti Marelli '77). In numerosi casi si fa già specifico riferimento alle Usl. Seppure la soluzione ricorrente è quella di prevedere in alternativa alla designazione dell'Usl la possibilità di affidare l'indagine ad enti specializzati di diritto pubblico.

- Rilevazioni ambientali. Si verifica in quest'area l'espansione

delle rilevazioni gestite in proprio dai lavoratori. Specialmente nel settore metalmeccanico, numerosi accordi integrativi prevedono i tipi di strumenti di cui l'azienda si deve dotare al fine di permettere lo svolgimento dei controlli direttamente da parte dei delegati (cfr. accordi Zanussi '78, Pignone '78, Sit Siemens '78). Inoltre, nei ccnl del vetro, dei materiali dielettrici e dei chimici è prevista la possibilità d'installare idonee apparecchiature di analisi continua, o comunque volte a mantenere sotto controllo gli agenti di rischio.

- Art. 9 Statuto dei Lavoratori. Cadono nei contratti collettivi nazionali del settore tessile le clausole di espressa limitazione del portato dell'art. 9. Patruizioni di tal genere, tuttavia, sarebbero giunte fino ai nostri giorni in alcuni ccnl del settore chimico (ccnl ceramisti, vetrai, industrie della gomma).

- Strumenti conoscitivi. Nelle tornate contrattuali del 1979 viene introdotto un ulteriore strumento conoscitivo: la «scheda delle caratteristiche d'impianto» per gli impianti sottoposti a rischi di esplosione, alta infiammabilità ed emissione di sostanze pericolose, di cui al d.m. 17.12.1977 (e successive modifiche). La scheda contiene i seguenti dati: fasi più significative del processo produttivo; dispositivi finalizzati alla sicurezza dell'impianto; modalità operative per assicurare le condizioni di sicurezza; mezzi di prevenzione e loro ubicazione; interventi sull'impianto in caso di emergenza; proprietà chimico-fisiche delle sostanze e classificazione di pericolosità ai sensi del d.m. 17.12.1977 per gli impianti contenenti sostanze nocive o pericolose suscettibili di venire in contatto con l'uomo. Non vi sono, invece, particolari novità rispetto agli altri strumenti conoscitivi - registri e libretti - se non la conferma dell'esigenza di uniformarsi ai modelli che saranno individuati con d.m. ex art. 27 l. n. 833 del 1978. Nel settore edile, inoltre, fanno una rapida apparizione clausole che impongono la considerazione delle «particolari esigenze delle piccole imprese» nella determinazione delle caratteristiche e modalità d'uso di registri e libretti. Nei successivi rinnovi contrattuali, tuttavia, delle clausole in parola non si sarebbe trovata più traccia.

- Soggetti legittimati alla gestione della salute in fabbrica. Nella contrattazione nazionale si assiste alla progressiva eliminazione delle Commissioni ambiente, sezioni specializzate nominate dal

Cdf. Nella quasi generalità dei casi, il loro ruolo è ormai adempito direttamente dallo stesso soggetto contrattuale. Cdf o Rsa. Così, le Commissioni Ambiente sono sostituite dal Cdf nel ccnl del settore minerario del '79 ed in quello dell'industria petrolifera del '78. I ccnl del 1976 dei settori chimico e dielettrico affidano, invece, lo svolgimento dei compiti in materia di igiene e sicurezza del lavoro specificamente ad alcuni membri del Cdf. Le Commissioni ambiente sono ancora molto diffuse, invece, nella contrattazione integrativa. Non si registrano sostanziali novità con riferimento all'individuazione ad opera della contrattazione collettiva del ruolo ricoperto dal gruppo operato omogeneo. Vengono, infine, abolite le ultime commissioni paritetiche sopravvissute alla nuova linea sindacale sulla salute (cfr. ccnl degli edili e dei vetrai).

- Commissioni di studio bilaterali. Nei settori minerario, dielettrico e chimico vengono costituite commissioni paritetiche nazionali per lo studio di particolari problemi ambientali. Le conclusioni cui pervengono tali commissioni divengono poi oggetto di esame nel corso d'incontri a livello nazionale tra le associazioni degli imprenditori e le organizzazioni sindacali. Il ccnl del 1979 per l'industria mineraria prevede tali commissioni per lo studio del fattore rumore; mentre il gruppo nazionale di lavoro istituito nel settore chimico e dielettrico si occupa delle lavorazioni CVM e delle ammine aromatiche.

- Visite mediche. Vengono disposte visite mediche periodiche per casi di particolare nocività accertati attraverso rilevazioni ambientali (cfr., per esempio, il ccnl dei vetrai, dei minatori, dei chimici e dei ceramisti; nella contrattazione integrativa si ricorda l'accordo Fiat del '77).

- Mappe di rischio. Si perviene, soprattutto ad opera della contrattazione integrativa, alla previsione di criteri per la elaborazione di mappe di rischio, o direttamente all'individuazione di aree prioritarie d'intervento (cfr. gli accordi Selenia (metalmecchanici), Pignone (metalmecchanici), Aeritalia, Alfa Romeo, Zanussi, Bemberg (chimici), tutti stipulati nel 1978, e gli accordi Ansaldo e Fiat del 1977).

- Bonifiche ambientali. Si assiste alla ulteriore diffusione di dettagliati piani d'investimento in materia di bonifica ambientale (si ricordano gli accordi Zanussi '78, Menarini (metalmecchanici)

'78, Sanac (chimici) '78, Ceramica delle Puglie '78, Parmalat '78, Fragd (alimentaristi) '77, Unilever (alimentaristi) '78, Sirmac (metalmecchanici) '75). Gli interventi di bonifica ambientale rivestono, in realtà, un'importanza centrale nella lotta per la tutela della salute nei luoghi di lavoro.

- Organizzazione del lavoro. Gli accordi in materia non si distaccano eccessivamente dagli obiettivi già individuati nella contrattazione collettiva dei primi anni '70: previsione di pause, ridefinizione di ritmi e tempi di lavoro, nella migliore delle ipotesi tentativo di superamento della parcellizzazione delle mansioni (introduzione del lavoro ad isole e di gruppi autonomi di produzione). Aumentano, invece, le dichiarazioni di carattere programmatico. Così, in numerosi accordi, le aziende si impegnano a realizzare una organizzazione del lavoro in grado di conciliare le esigenze della produzione con quelle del miglioramento della qualità del lavoro e della valorizzazione della professionalità individuale. In alcune ipotesi si giunge fino alla definizione dettagliata degli obiettivi da perseguire attraverso la nuova organizzazione del lavoro. In altri casi ci si impegna semplicemente a «studiare» soluzioni idonee. Anche in quest'area, infine, penetrano i diritti d'informazione e consultazione. A volte vengono previsti persino obblighi a trattare. (Particolarmente interessanti in materia di organizzazione del lavoro sono gli accordi Indesit del '77, Ansaldo del '77, Videocolor del '77, Sigma Tau del '76, Eni del '76, Facis del '77, Alfa Romeo del '78, Sit Siemens del '78, Ciba-Geigy del '78).

- Decentramento produttivo. Vengono predisposte sia nella contrattazione aziendale che integrativa particolari garanzie con riferimento all'appalto ed al lavoro a domicilio, quali: l'estensione a tutti i lavoratori impegnati nel ciclo produttivo delle norme esistenti nell'azienda appaltante; la gestione interna delle operazioni di manutenzione; il divieto di esportare lavorazioni nocive affidandole in appalto, commessa o lavoro a domicilio (cfr. ccnl metalmecchanici, alimentaristi, chimici, prodotti petroliferi, edili, tessili, orafi-argentieri; fra i contratti integrativi cfr. gli accordi Mondadori '78, Angelini (metalmecchanici) '78, Selenia (metalmecchanici) '78, Ire-Philips '77, Ansaldo '77, Magneti Marelli '77, Anic '77, Montedison Mantova '77, Benetton '77, Fiat '77).

- Mac. Con le tornate contrattuali della seconda metà degli

anni settanta, i Mac vengono estesi a quasi tutti i settori produttivi. Nella stragrande maggioranza dei casi sono introdotti i TLV dell'Acgih per gli agenti chimici. Viceversa, una categoria che non avrebbe mai adottato i Mac nemmeno in seguito è quella dei lavoratori metalmeccanici.

- Registro infortuni. Si diffonde nella prassi contrattuale il diritto delle rappresentanze sindacali alla consultazione del registro infortuni (art. 403 dpr n. 547/56; cfr., in particolare, il ccnl dei cartai del 1979).

- Ambiente esterno. Si registra un certo aumento nella contrattazione integrativa delle clausole riguardanti l'ambiente esterno. Le aziende, in particolare, si impegnano genericamente a prevenire le cause d'inquinamento. Viene spesso individuato altresì un diritto d'informazione delle Rsa sui dati relativi alle immissioni nell'ambiente esterno (cfr. in tema gli accordi Selenia (metalmeccanici) '79, Sipe-Nobel (chimici) '77, Parmalat '78, Mondadori '78, Bernberg (chimici) '78).

- Patronati sindacali. Nella contrattazione integrativa di quasi tutte le categorie viene regolamentata l'attività dei patronati sindacali (art. 12 St. lav.). La preoccupazione è essenzialmente quella di sgomberare il campo dai patronati filopatronali. Ai patronati viene attribuita la funzione di curare la valutazione, l'indennizzo ed il risarcimento degli infortuni. Gli accordi prevedono, in particolare, l'assegnazione ai patronati di locali e di un monte ore annuo per lo svolgimento della propria attività (cfr. gli accordi Aeritalia '78, Zanussi '78, Selenia (metalmeccanici) '78, Tonolli (id) '78, Bernberg (chimici) '78, Gruppo finanziario tessile '78, Facis '77, Fiat '77). La rivendicazione della presenza del patronato sul luogo di lavoro è quasi assente nella contrattazione nazionale.

- Monetizzazione. Vengono abolite le indennità di nocività nei ccnl dei settori della carta e dei prodotti petroliferi. Le indennità per lavorazioni nocive, pericolose o svolgentesi in condizioni ambientali particolarmente gravose - protette dalla formula della transitorietà - sarebbero invece giunte intatte agli ultimi rinnovi contrattuali nei settori della gomma, dielettrico e chimico.

- Coordinamento fra disposizioni di legge e norme contrattuali. Pressoché tutti i ccnl rinnovati nel 1979 contengono l'impegno a coordinare le norme collettive con eventuali norme di legge o

altre norme comunque obbligatorie per le aziende disciplinanti, in tutto o in parte, le stesse materie». Ovviamente, il riferimento principale è alla l. n. 833 del 1978, ed alla legislazione regionale, chiamata ad attuare la riforma sanitaria. (Per una panoramica della contrattazione collettiva di questo periodo cfr. Stanzani 1978a e 1978b).

PARTE IV. *Gli anni ottanta. Complessità e contraddittorietà dell'azione sindacale di tutela della salute. I diritti d'informazione e consultazione. Le Commissioni paritetiche per la sicurezza del lavoro. Il progressivo impoverimento dell'iniziativa contrattuale*

1. Il quadro economico-politico: cenni

Il «rilancio» della lotta per la tutela della salute non ha fortuna. «Diciamolo francamente, dall'interno del movimento sindacale: non era necessario che accadessero i terribili fatti di Ravenna, Pordenone e Genova per avere, noi, la consapevolezza di aver perso terreno sulle tematiche ambientali e della salute sul lavoro» - si legge in un recente editoriale della *Rassegna di Medicina dei lavoratori* (Sateriale 1987, p. 291).

La crisi economica, particolarmente drammatica fra la fine degli anni settanta ed il principio degli anni ottanta, ha certamente il suo peso. La riduzione dell'occupazione, le ristrutturazioni, l'intervento della cassa integrazione guadagni, d'altra parte, non si arrestano con lo scemare della crisi economica, ma caratterizzano inevitabilmente anche la rivoluzione tecnologica iniziata in quegli anni e destinata ad informare di sé gli anni '90. In tale contesto, diminuisce la capacità contrattuale del sindacato. Le questioni ambientali perdono importanza rispetto a problemi che, oltre ad essere altrettanto gravi, toccano i lavoratori in maniera più immediata (le ristrutturazioni, la riduzione dell'occupazione, la Cig). Flessibilità del lavoro diventa la parola d'ordine. Al sindacato si attribuisce la responsabilità di frapporte vincoli eccessivi alle economie ed alle imprese. Non solo: il sindacato entra in crisi di rappresentatività, si acuiscono i problemi nelle relazioni tra il vertice ed una base frammentata e divisa da esigenze profondamente diverse. Sfu-

ma inoltre l'unità sindacale. *Medicina dei Lavoratori* torna così ad essere *Rassegna di Medicina dei Lavoratori*, rivista della Cgil. Il Crd chiude i battenti. A malapena lo si salva dalla spartizione tra le confederazioni del patrimonio documentario accumulato in oltre un decennio di attività: un po' saccheggiate, restano almeno gli archivi.

Il fattore cruciale, tuttavia, è che, alle soglie dell'ultimo decennio del secolo, le imprese si sono nel frattempo trasformate. Una rivoluzione tecnologica è in atto, il modo di lavorare è profondamente diverso. La domanda di sicurezza non è più esclusivamente propria dei lavoratori ma anche dei cittadini. Gli strumenti delle relazioni industriali, inoltre, sono cambiati: viviamo un'epoca di autoregolamentazione (ma anche eteroregolamentazione) del conflitto, di partecipazione del sindacato alle scelte strategiche dell'impresa compiute a monte del processo produttivo, di sedi bilaterali di consultazione, informazione, confronto (si pensi ai Protocolli Iri, Efim, Gepi).

È evidente, dunque, che il modello sindacale di lotta alla salute va verificato e ristrutturato, non semplicemente «rilanciato». A tacere d'altro, un modello di gestione unilaterale, intrinsecamente conflittuale, mal si concilia con l'esigenza di affinare gli strumenti delle relazioni industriali. Né il modello originario è adatto ad operare in impianti ad alta tecnologia. Sia sufficiente riflettere sul fatto che uno dei presupposti essenziali della metodica d'indagine basata sul gruppo omogeneo è la conoscenza approfondita del ciclo produttivo di una parte degli operai, condizione questa certamente irrealizzabile nell'attuale complessità della produzione industriale.

2. La contrattazione collettiva negli anni ottanta

2.1. Panorama generale

I rinnovi contrattuali degli anni '80 puntano verso la revisione del modello sindacale nei limiti in cui perfezionano e generalizzano i diritti d'informazione e consultazione su ristrutturazioni, investimenti, organizzazione del lavoro, decentramento produttivo, introdotti nelle tornate contrattuali di fine anni '70.

Si assiste, in via di estrema sintesi, ad una transizione da un modello di azione essenzialmente unilaterale (quanto meno nelle intenzioni) ad una gestione partecipata delle tematiche ambientali.

1) Il modello sindacale di azione unilaterale era basato su di una pratica di tipo rivendicativo-confirinale resa a contrattare, a valle del processo di organizzazione dell'attività produttiva, modifiche a decisioni già attuate dal capo dell'impresa. I diritti d'informazione e consultazione, più in generale espressione di un nuovo modo di concepire le relazioni industriali, permettono invece alle rappresentanze dei lavoratori di influire sulle scelte strategiche fondamentali dell'azienda e sulle ricadute che le stesse hanno sull'ambiente di lavoro. L'intervento sindacale si esplica, così, a monte dei processi di trasformazione, nell'area elettiva del potere imprenditoriale di organizzazione dell'attività produttiva (cfr. anche Stanzani 1990).

2) Una novità ulteriore nella contrattazione collettiva più recente è rappresentata dall'introduzione, nei settori degli edili, lapidei, minatori e metalmeccanici, di Commissioni paritetiche per la prevenzione degli infortuni e per l'igiene sul lavoro. Di organismi simili si era già avuta avvisaglia nella seconda metà degli anni settanta, quando vennero create, nei settori minerario, chimico e dielettrico, Commissioni paritetiche di studio sul rumore, le ammine aromatiche e le lavorazioni CVM. La formula della gestione paritetica automaticamente evoca esperienze non troppo felici propria di epoche ormai lontane: il pensiero corre ovviamente ai Comitati antinfortunistici dei primi anni sessanta. I compiti delle attuali commissioni sono simili a quelli originariamente affidati ai Comitati antinfortunistici. Le commissioni hanno, infatti, funzioni di studio, proposta e consultazione in materia di igiene e sicurezza del lavoro, accanto ai compiti di vigilanza sull'applicazione delle leggi e controllo delle condizioni ambientali. Profondamente diverso rispetto agli anni '60 è, tuttavia, il contesto in cui le commissioni paritetiche sono inserite. Esse coesistono, infatti, con la Commissione ambiente, il Cdf o la Rsa, le cui prerogative in tema di tutela della salute restano, per espressa disposizione contrattuale, invariate. Anzi, le Commissioni paritetiche, lungi dall'usurpare i poteri attribuiti alle rappresentanze sindacali unilaterali, sfornite come sono di competenza negoziale, dovrebbero costituire sedi di confronto

tecnico preventivo di supporto alla successiva attività contrattuale delle rappresentanze dei lavoratori. Non può nascondersi, tuttavia, che l'operazione lascia perplessi. Se non si assiste, infatti, ad una poco salutare scissione del momento consultivo ed informativo da quello negoziale visto che le attribuzioni delle Rsa in materia di salute restano immutate, allora si pone in essere una duplicazione di ruoli e di sedi. Più verosimilmente, si giungerà ad una ripartizione di compiti per evitare una inutile sovrapposizione di ruoli. Il pericolo maggiore, intrinseco alla creazione di organi paritetici essenzialmente estranei alle sedi negoziali, è in ogni caso quello della compromissione della necessaria unitarietà dell'azione sindacale per la tutela della salute. Il soggetto negoziale, estraneo al momento consultivo ed informativo, avanzerà in sostanza rivendicazioni su materie già istruite in sede di commissione paritetica. Ora, lo studio dei problemi della sicurezza del lavoro in seno alla commissione paritetica comporta, proprio per le caratteristiche strutturali delle commissioni, il rischio se non la certezza del verificarsi di una prima mediazione tra opposti interessi, con la conseguenza che il soggetto negoziale potrebbe finire per avanzare rivendicazioni su materie che sono già state oggetto di una prima informale contrattazione all'interno della commissione paritetica. La commissione potrebbe, in definitiva, giungere a pilotare le rivendicazioni in materia di salute, nell'ambito di un processo di anticipazione strisciante del momento negoziale che verrebbe così sottratto alla sua sede naturale ed alle regole che la informano. Le Commissioni paritetiche potrebbero giocare un ruolo radicalmente diverso se le funzioni loro attribuite non ricalcassero quelle delle rappresentanze unilaterali dei lavoratori, ma aprissero piuttosto al sindacato la via della partecipazione alle fasi di progettazione delle trasformazioni produttive. Possono prendersi ad esempio i comitati consultivi paritetici previsti a diversi livelli dal Protocollo Iri o Efim. Essi sono sedi di informazione e consultazione attraverso le quali il sindacato riesce ad influenzare le fasi di progettazione esecutiva, realizzazione e verifica della politica industriale, economica ed occupazionale del gruppo e delle imprese controllate. Al sindacato è, in sostanza, attribuito il diritto ad essere informato e ad esprimere pareri nella fase di elaborazione dei progetti di ristrutturazione e d'investimento, in una sfera cioè preclusa all'azione uni-

laterale del sindacato. Le prerogative delle commissioni paritetiche per la prevenzione degli infortuni e l'igiene sul lavoro - tra l'altro poche e poco chiare - sono, per converso, esercitabili a valle dei processi d'organizzazione dell'attività produttiva, in quella stessa area in cui l'azione unilaterale del sindacato opera, con alterni risultati, da oltre venti anni.

Eccezion fatta per la generalizzazione dei diritti d'informazione e consultazione e per l'introduzione delle commissioni paritetiche, la contrattazione collettiva degli anni ottanta riproduce essenzialmente la strumentazione contrattuale già prevista dai rinnovi di fine anni settanta (indagini, visite mediche, strumenti conoscitivi, Mac). Una caduta verticale dell'impegno sindacale sulla salute - segno evidente della crisi di interesse e partecipazione su questi temi - si verifica, d'altra parte, nella contrattazione integrativa. Un recente censimento della Cgil indica che su 2000 contratti integrativi, stipulati nel corso del 1988, soltanto 27 contengono norme specificamente dedicate all'ambiente di lavoro. Tali dati hanno dei limiti di attendibilità determinati dal metodo di catalogazione computerizzata adottato: non vengono considerati, infatti, quegli accordi che, pur non prevedendo clausole riservate esclusivamente alla sicurezza del lavoro, comunque contengano disposizioni in materia inserite in altri titoli (per esempio fra le norme sull'orario di lavoro, sulle ferie, o sulle lavoratrici madri; sembra invece sia stato tenuto conto della normativa in tema di diritti di informazione). In ogni caso, cifre di questo genere restano pur sempre allarmanti. Il progressivo impoverimento della iniziativa contrattuale sulla sicurezza del lavoro è confermato da recenti rivelazioni su campioni di aziende in 18 province: nell'arco del triennio '84-'87, i temi dell'igiene, prevenzione e salute risultano presenti soltanto nel 19,5%, 19,1%, e 8,8% degli accordi siglati in ciascuna tornata; la più diffusa forma d'intervento è quella relativa ai progetti di bonifica interna, ciò che ne conferma il ruolo centrale nella politica sindacale sulla sicurezza del lavoro (La contrattazione 1990, in particolare Cap XI, P. II).

La caratteristica saliente del panorama contrattuale degli anni ottanta in materia di sicurezza del lavoro è, comunque, quella della contraddittorietà delle sue componenti. Strumenti nuovi - i diritti d'informazione e consultazione - convivono con un modello

di gestione della salute vecchio di due decenni e sulla cui perdurante validità il sindacato non si interroga più da tempo. Sulla strumentazione contrattuale degli anni settanta, d'altra parte, sono incastonate deviazioni dal modello sindacale originario di azione unilaterale, segnali di una sopravvenuta inidoneità dello stesso, nonché residui di una gestione stile anni cinquanta (si pensi alle indennità di nocività nei ccnl dei settori chimico, dielettrico e della gomma). L'introduzione di equivoche commissioni paritetiche il cui ruolo a tutt'oggi non è affatto definito rende il quadro ancor più complesso. Questo cocktail di vecchio e di nuovo, di perseveranza negli errori del passato e di tentativi di superamento di un modello ormai esaurito, di ambigui *repêchages* e di ricerca di strumenti più consoni alle relazioni industriali degli anni novanta diventa ovviamente esplosivo se calato in un contesto di rilassamento progressivo dell'attenzione sui temi della sicurezza del lavoro e — conseguentemente — di sostanziale impoverimento dell'iniziativa rivendicativa in materia.

2.2. La strumentazione contrattuale

Come si è detto, la strumentazione contrattuale di questa decade presenta alcune novità. Vediamole in dettaglio:

— Diritti d'informazione-consultazione. Gli anni '80 sono caratterizzati dall'introduzione generalizzata dei diritti d'informazione e consultazione sui processi di trasformazione e sulle conseguenze degli stessi sull'ambiente di lavoro. Così, nei ccnl del settore tessile viene introdotto il diritto delle Rsa di ottenere informazioni preventive sulle implicazioni di carattere ambientale dei nuovi investimenti. Le parti concordano, altresì, di «verificare negli incontri di cui all'art. 10, Parte generale, punto I del contratto, i risultati di indagini di particolare rilievo per il settore effettuate da enti ed organismi scientifici di indiscussa competenza nel ramo»; le tematiche dell'ambiente vengono in tale modo inserite nel sistema d'informazioni predisposto dalla parte generale del contratto collettivo. In particolare, l'art. 10 punto I prevede incontri fra associazioni imprenditoriali e organizzazioni sindacali dei lavoratori, a livello nazionale, annualmente o su richiesta delle parti, al fine di effet-

tuare un esame congiunto del quadro economico e produttivo del settore con particolare riferimento all'occupazione, tenendo presenti gli sviluppi tecnologici e l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro. I ccnl dell'industria chimica e dielettrica affiancano, invece, ai diritti d'informazione sui programmi di investimento per la bonifica ambientale e sugli agenti di rischio connessi all'introduzione di nuove tecnologie, già esistenti dal 1976, diritti d'informazione sui piani d'emergenza in caso d'incidente, sulle avvertenze in materia di sicurezza e di pronto intervento per le sostanze pericolose trasportate, sull'attività preventiva per la sorveglianza dei fattori di rischio svolta ex art. 21 l. n. 833 del 1978. Vengono disposti, inoltre, incontri fra le parti a livello nazionale per affrontare le tematiche riguardanti le emissioni in atmosfera, gli scarichi idrici, i rifiuti solidi; esaminare la possibilità di individuare idonee e adeguate soluzioni a diffuse situazioni di rischio eventualmente emerse in aree territoriali significative; analizzare le iniziative di carattere normativo d'interesse per il settore, avanzate in Italia o nell'ambito della Cee, in materia di sicurezza ambientale ed igiene del lavoro; studiare la necessità di eventuali integrazioni delle tabelle dell'Aegih; verificare le problematiche relative alle sostanze cancerogene e mutagene tenuto conto degli studi ed analisi compiuti in materia da commissioni di studio, dagli istituti previsti dalla riforma sanitaria, da enti di indiscussa competenza; esaminare i riflessi della direttiva Cee n. 687/1988, sul tumore; studiare un modello unico per la scheda delle caratteristiche d'impianto; individuare consensualmente linee d'indirizzo che servano di orientamento, per quanti sono istituzionalmente chiamati ad operare su materie riguardanti le problematiche ambientali ed ecologiche. Infine, viene confermato il diritto di conoscere, nell'ambito degli incontri informativi annuali a livello locale, le previsioni d'investimento per bonifiche ambientali.

Disposizioni molto simili a quelle appena trattate si ritrovano nei ccnl dei minatori, in quello della gomma, della ceramica e del petrolio (cfr. anche il ccnl dei metalmeccanici). I ccnl della gomma e minerario dispongono anche che le caratteristiche dei nuovi impianti in relazione all'ambiente di lavoro siano previamente esaminate con le organizzazioni sindacali; pattuizione questa peraltro già presente nei rinnovi di fine anni settanta.

Nell'ambito della contrattazione integrativa in materia di diritti d'informazione e consultazione meritano di essere citati: l'accordo Rank Xerox Spa Milano (metalmecanici) del 14.7.1988, che prevede un sistema d'incontri informativi annuali, a livello nazionale di gruppo, sulle misure adottate in materia di tutela ambientale; l'accordo Gd Spa (metalmecanici) 4.2.1988, che stabilisce un diritto d'informazione e consultazione delle rappresentanze sindacali sulle modifiche tecnologiche più rilevanti quando abbiano conseguenze sull'organizzazione del lavoro, l'occupazione e l'ambiente (ma si veda anche l'accordo Enichem Ravenna del 31.3.1988).

- Commissioni paritetiche. Ulteriore novità nel panorama contrattuale in materia di igiene e sicurezza del lavoro - come si è già avuto modo di constatare - è la comparsa (o ricomparsa) di commissioni paritetiche. Nella contrattazione collettiva nazionale del settore edile, la istituzione di comitati paritetici a carattere permanente è demandata alle organizzazioni sindacali territoriali dei datori di lavoro e dei lavoratori. Le commissioni sono sedi di «studio dei problemi inerenti alla prevenzione degli infortuni, all'igiene e in generale al miglioramento dell'ambiente di lavoro». Più specificamente, i comitati hanno il compito di formulare proposte in materia di propaganda informativa e formazione professionale a scopo preventivo, esercitare attività di vigilanza e consulenza nei luoghi di lavoro. In particolare, le Rsa sono tenute a segnalare ai comitati eventuali violazioni della normativa anti-infortunistica di legge e contrattuale. Il comitato, valutata la fondatezza della denuncia, dispone una visita in azienda da parte di un tecnico scelto di comune accordo dalle associazioni sindacali territoriali. Sulla base della relazione del tecnico, il comitato provvederà ad inviare alle aziende ritenute colpevoli della violazione una lettera nella quale vengono contestate le norme infrante ed indicate le misure da adottare entro i termini prescritti. Il tecnico procederà quindi ad una seconda visita. Se l'azienda viene trovata inadempiente «le organizzazioni rappresentate nel comitato assumeranno le iniziative ritenute opportune». I comitati si avvalgono nello svolgimento dei propri compiti della collaborazione degli enti pubblici competenti. L'istituzione di comitati paritetici territoriali è ipotizzata anche nel ccnl dei lapidai: l'esame di tale opportunità è demandata ad appositi incontri a livello nazionale. Il ccnl dei minatori, infine,

prevede, accanto alla commissione nazionale di studio sul rumore e sul microclima, introdotta nel 1979, l'istituzione di «un apposito gruppo paritetico di studio, a livello nazionale» con i compiti di «raccolgere leggi nazionali e regionali in materia di sicurezza ed ecologia attinenti al settore minerometallurgico» e «fornire alle parti, oltre agli adeguati supporti informativi, anche indicazioni operative riferite soprattutto a quelle aree produttive soggette a particolare rischio ambientale». Non compaiono più, invece, negli attuali rinnovi contrattuali i gruppi nazionali di lavoro, istituiti nel 1976, nei settori dielettrico e chimico per lo studio delle lavorazioni CVM e delle ammine aromatiche. Nell'ambito della contrattazione integrativa, le Commissioni paritetiche sono state introdotte alla Fiat. Un primo accordo del 18.7.1988 prevede la costituzione di una Commissione centrale ambiente ed igiene del lavoro, il cui compito è quello di studiare la legislazione europea e di valutarne l'impatto nel sistema italiano. Successivamente, con l'accordo 1.12.1989, viene disposta la costituzione nei diversi stabilimenti Fiat di Commissioni di partecipazione per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, «ferme restando le prerogative che l'attuale sistema contrattuale conferisce alle organizzazioni sindacali». A tali commissioni le parti «non attribuiscono competenze negoziali»; inoltre, «la partecipazione consultiva dei lavoratori all'interno delle commissioni... mantiene inalterate le competenze dei Comitati ambiente (formati esclusivamente dai lavoratori, n.d.r.) (...) il titolo e le peculiarità dei quali vengono riconfermate dalle parti». Le Commissioni di partecipazione «operano sotto la supervisione del responsabile dell'unità di riferimento» e sono composte, nelle unità aventi un organico superiore alle 1500 persone, da: un responsabile della produzione, un responsabile del personale, un responsabile dei servizi tecnici, un responsabile della fabbricazione, un responsabile dell'Ufficio sicurezza e tutela ambiente dell'unità; due rappresentanti sindacali o esperti per ciascuna delle organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie. Nelle unità con organico inferiore alle 1500 persone le commissioni sono composte da: un responsabile della fabbricazione, un responsabile del personale, un responsabile dei servizi tecnici, un responsabile dell'Ufficio sicurezza e tutela ambiente dell'unità; un rappresentante sindacale aziendale o esperto per ciascuna delle organizzazioni sindacali dei

COMITATI

Lup.

IC

MR.

lavoratori firmatarie. I rappresentanti dei lavoratori sono nominati dalle organizzazioni sindacali nazionali di categoria fra i dipendenti.

Le Commissioni di partecipazione hanno compiti di:

- programmazione congiunta di iniziative di sensibilizzazione dei lavoratori in materia prevenzionistica da realizzare operativamente a cura dell'azienda;

- verifica congiunta delle modalità dei programmi di formazione dei lavoratori in materia di igiene e sicurezza del lavoro.

Le commissioni hanno le seguenti attribuzioni:

- diritto d'informazione sugli strumenti informativi previsti per i lavoratori con riferimento ai rischi generali e specifici dell'attività lavorativa;

- diritto d'informazione in relazione al numero degli infortuni (ripartiti fra franchige e denunce), alle statistiche per causale di accadimento, al numero degli interventi di pronto soccorso effettuati dal servizio sanitario aziendale;

- diritto d'informazione in materia di mezzi di protezione individuale; diritto d'informazione sui dispositivi di protezione;

- diritto d'informazione in termini statistici delle visite periodiche di legge.

Con la formazione delle Commissioni di partecipazione, le parti intendono aderire allo spirito che informa le linee programmatiche ed operative della direttiva Cee 89/391 del 12.6.1989 con particolare riferimento agli artt. 11 e 12 sez. II; le Commissioni, inoltre, «si inquadrano» - sempre secondo il contratto - «nelle logiche della l. n. 300/1970 in ordine al coinvolgimento di rappresentanze dei lavoratori nella gestione dei fatti attinenti la sicurezza sul lavoro (art. 9)».

Le commissioni sono già operative in alcuni stabilimenti in via sperimentale.

Commissioni paritetiche sono previste anche negli accordi Mec-Track di Bazzano dell'11.1.1988 e Sirmac Spa di Crespellano (BO) (metalmecanici) del 16.5.1988. In entrambi gli accordi compito principale delle commissioni è quello di individuare soluzioni che permettano incrementi della produttività e miglioramenti della qualità dei prodotti. Tali commissioni, tuttavia, sono anche sedi di discussione dei piani d'investimento per le modifiche ambientali.

Nell'accordo Sirmac si precisa che i progetti eventualmente formulati dalla commissione, per divenire operativi, dovranno essere oggetto di accordo sindacale fra la direzione aziendale ed il Cdf.

- Strumenti conoscitivi: la scheda delle sostanze nocive è stata introdotta negli ultimi rinnovi contrattuali. La scheda dovrebbe fornire una informazione più dettagliata e sistematicizzata in merito alle caratteristiche delle sostanze impiegate nel ciclo produttivo (cfr. ccnl dei settori minerario, dielettrico e del petrolio). Le modalità di realizzazione della scheda, tuttavia, sono ancora allo studio.

- Norme tecniche di prevenzione. Resta estremamente importante anche in questo periodo la funzione della contrattazione collettiva in tema di introduzione di norme tecniche di prevenzione. Per esempio, i ccnl dell'industria del vetro, del petrolio e dei chimici pubblici fissano ad 85 dB(A) il livello di tollerabilità del rumore. Il ccnl del settore cemento, fibro cemento, calce e gesso prevede norme tecniche con riferimento all'amianto (anticipando il contenuto della direttiva Cee in materia). Ancora, il ccnl dei chimici pubblici stabilisce norme sulle sostanze cancerogene.

- Videoterminali. Nella contrattazione integrativa è recentissimo il tentativo di affrontare le nocività connesse all'introduzione negli ambienti di lavoro dei videoterminali e delle tecnologie informatiche (cfr., in particolare, gli accordi Bassani, Aermacchi Varese 1990, Augusta Siai Varese, Ire-Ignis, tutti stipulati nel 1990, e gli accordi Rank-Xerox Spa Milano del 1988, Mandelli Spa del 1988).

- Formazione professionale. Un'altra novità della produzione contrattuale degli anni '80 è individuabile in un'accresciuta sensibilità in materia di formazione professionale dei lavoratori a scopo prevenzionistico; è previsto, a tale fine, anche l'utilizzo delle 150 ore relative al diritto allo studio (cfr. ccnl lapidei, vetrai, gomma, petrolio, dielettrici, chimici).

PARTE V. Appendice in difesa della contrattazione collettiva

Non credo sia possibile sintetizzare in un bilancio l'azione sindacale di tutela dell'ambiente di lavoro nell'arco degli ultimi venti anni. La complessità degli eventi e delle scelte compiute dai movi-

mento dei lavoratori rende estremamente difficile qualsiasi riduzione della politica condotta dal sindacato a semplicistici giudizi di positività o negatività. Il tema dell'azione collettiva di attuazione del diritto alla salute nei luoghi di lavoro si presta, tuttavia, ad alcune considerazioni.

La partecipazione collettiva alla tutela della salute risponde a due esigenze fra loro strettamente connesse: il diritto alla salute conosce una dimensione privatistica dalla quale non è dato prescindere. La salute dei lavoratori, infatti, oltre ad essere un bene primario della collettività, ed un diritto fondamentale dell'individuo, è anche il bene di un soggetto, il lavoratore, la cui persona è implicata nell'esercizio di un'obbligazione contrattuale. In questo contesto, la dimensione collettiva della tutela diviene strutturalmente necessaria al superamento di quella individuale. La reazione del lavoratore all'inadempimento dell'obbligo datoriale di sicurezza è limitata sul piano contrattuale all'alternativa tra dimissioni per giusta causa e legittimo rifiuto dell'adempimento della prestazione lavorativa con correlativa messa in mora del debitore di sicurezza. L'intervento dell'azione collettiva, viceversa, fa sì che la reazione dei lavoratori si spinga oltre il mero rifiuto dell'adempimento, trasformandosi in una pressione sul datore di lavoro finalizzata all'attuazione delle misure prevenzionali necessarie (cfr. Balandi 1990, p. 219).

Vero è che esiste una tendenza in atto in Europa, confermata dalla direttiva Cee del 12.6.1989, a forzare i limiti propri della dimensione individuale di tutela attraverso l'attribuzione per legge ai lavoratori *uti singuli*, oltre che ai loro rappresentanti, del diritto d'informazione, consultazione, partecipazione, formazione, sospensione dell'attività lavorativa. In tale direzione va anche il progetto di legge italiano sulla carta dei diritti dei lavoratori (ne ha riferito Montuschi, Relazione al Seminario di Pontignano 8, in tema di «Tutela della salute nelle normative nazionali e comunitarie», Certosa di Pontignano, Siena 1-6.7.1990, inedita; un ampio resoconto dei lavori di questo seminario può leggersi in Renga 1991). Il potenziamento dell'area dei diritti individuali, tuttavia, non implica una modificazione sostanziale delle prerogative del singolo lavoratore di fronte ad una situazione d'inadempimento del datore di lavoro: la mera sospensione della prestazione lavorativa resta, di fat-

to, l'unico strumento di reazione per il lavoratore.

La partecipazione collettiva alla tutela della salute, in secondo luogo, è determinata dalla necessità di affiancare al sistema pubblico organismi flessibili, calati nella realtà delle singole aziende e dei diversi settori produttivi, in grado di assicurare un'azione costante di controllo e promozione della sicurezza del lavoro. La contrattazione collettiva, in particolare, è servita ad integrare la normativa prevenzionale. Ad individuare, in altre parole, il contenuto dell'obbligo datoriale di sicurezza. L'intervento del legislatore, infatti, è di fondamentale importanza nella definizione della struttura del sistema e nella fissazione delle norme generali in materia di sicurezza del lavoro. Incontra, per converso, i suoi limiti nella regolamentazione specifica della materia. La legge, in sostanza, nel precisare in qualche modo riduce l'area di tutela. La normativa comunitaria, infatti, è destinata a subire continue variazioni per far fronte al progresso tecnologico ed ai mutamenti delle diverse realtà produttive. Si rende, dunque, necessario l'intervento di soggetti più agili del legislatore ordinario e di provvedimenti più elastici delle norme di legge. Tale circostanza è ulteriormente dimostrata dal fatto che le ultime disposizioni di legge in materia prevenzionale, oltre ad essere di carattere molto generico, risalgono al biennio '55-'56. La contrattualizzazione della sicurezza del lavoro avvenuta nell'ordinamento italiano si innesta in un processo, comune ad altri paesi europei, di «passaggio del legislatore da un approccio regolamentare ad uno istituzionale» nella tutela della salute dei lavoratori: il legislatore sempre meno frequentemente ha regolato aspetti specifici della sicurezza nei luoghi di lavoro, preferendo piuttosto delegare ad istituti, enti o soggetti l'integrazione, oltreché l'attuazione, dei principi generali previsti dalla legge (così Antoine Jeammaud, nella sua relazione introduttiva al Seminario di Pontignano 8). Anche se poi, a livello comunitario, i soggetti cui è stata demandata la funzione normativa in materia prevenzionale sono diversi nei vari sistemi nazionali. In Germania, per esempio, la potestà normativa in materia di sicurezza del lavoro è esercitata anche dalle Associazioni professionali di mutua assicurazione, enti privati indipendenti dallo stato. Mentre in Francia la delega della funzione normativa è avvenuta a favore del potere esecutivo, delle Casse di assicurazione contro le malattie, dello stesso datore di la-

Dalla nulla esecutive di fine....

voro. In Gran Bretagna è ancora il potere esecutivo a fruire di un penetrante potere regolamentare. Gli ispettori del lavoro hanno, inoltre, facoltà di stabilire *guidance notices* sull'applicazione della legge. In Italia, infine, oltre all'intervento integrativo della contrattazione collettiva, il sistema prevenzionale del '55-'56 ha subito un processo di riammodernamento, seppure parziale ed episodico, per via di atti amministrativi, essenzialmente circolari tecniche del Ministero del Lavoro (cfr. Montuschi 1987).

D'altra parte, il rischio dell'intervento collettivo è quello del compromesso nell'individuazione del livello di protezione attuabile. Pericolo questo insito in qualsiasi azione che si esplica nell'ambito conflittuale proprio dei rapporti di forza e che implica una mediazione fra opposti interessi. La fissazione dei limiti dell'area di rischio compete, del resto, al legislatore, chiamato a stabilire i principi fondamentali ed inderogabili che regolano il sistema di sicurezza del lavoro.

L'indicazione che scaturisce a livello strutturale da questa breve analisi, dunque, è nel senso della necessità e, al tempo stesso, dell'insufficienza dei diversi strumenti di tutela singolarmente considerati. L'efficienza del sistema di sicurezza del lavoro dipende quindi da un'efficace integrazione delle varie strumentazioni di difesa. L'evoluzione del sistema di tutela della salute, tuttavia, è strettamente connessa alle caratteristiche storico-istituzionali di ciascun paese. L'ordinamento italiano, in particolare, è segnato da una situazione generalizzata di inefficienza dell'apparato pubblico, che si riflette nel sistema di sicurezza del lavoro. Lungi dal concretare quell'integrazione fra le diverse strumentazioni di tutela cui si faceva cenno, il sistema di protezione della salute nei luoghi di lavoro è, infatti, caratterizzato da un modesto intervento pubblico, soprattutto a livello operativo, prevenzionale e di controllo. Più specificamente, pesa sul sistema la sostanziale inattuazione della riforma sanitaria. Lo spazio lasciato vuoto dall'intervento pubblico è stato occupato da quello collettivo, realizzandosi così una supplenza sindacale dell'azione pubblica attuata per via contrattuale. La deviazione dalla formula dell'integrazione fra le diverse strumentazioni di tutela in materia di salute evidentemente conferma la difficoltà di valutazione del ruolo controverso rivestito dall'azione sindacale di gestione della salute.

Riferimenti bibliografici

- Balandi G.G. (1990), *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro*, in *LD*, p. 219.
- La contrattazione collettiva nelle aziende industriali in Italia (1990), a cura di G. Baglioni e R. Milani, Milano: Angeli.
- Macri G. (1973), *L'ambiente di lavoro ad un anno dalla conferenza di Rimini*, in *Rassegna di Medicina del Lavoro*, p. 263.
- Montuschi L. (1986), *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano: Angeli.
- Montuschi L. (1987), *Ambiente di lavoro*, in *DI IV Com*, vol. I, Torino: Utet.
- Renga S. (1991), *La sicurezza del lavoro nelle prospettive nazionali e comunitarie*, in *LD*, p. 241.
- Sateriale G. (1987), *Salute e ambiente: una ipotesi sulla contrattazione*, in *Rassegna di Medicina dei Lavoratori*, p. 291.
- Stanzani C. (1978a), *Ambiente ed organizzazione del lavoro nelle vertenze dei grandi gruppi*, in *Medicina dei Lavoratori*, p. 135.
- Stanzani C. (1978b), *Ambiente ed organizzazione del lavoro negli accordi di gruppo*, in *Medicina dei Lavoratori*, p. 612.
- Stanzani C. (1990), *La partecipazione dei lavoratori e del sindacato alla tutela della salute ed al miglioramento delle condizioni di vita sui luoghi di lavoro. Evoluzione contrattuale*, in *Quaderni Sindacati*, n. 5.