

Indice

<i>Introduzione</i>	1
<i>CAPITOLO PRIMO: Nascita ed evoluzione normativa del concetto di sicurezza sul lavoro.</i>	3
1.1. Dal '900 ad oggi	3
1.1.2. Le fonti sovranazionali e nazionali. Cenni.	14
1.2. Nozione di sicurezza sul lavoro come bene giuridico e rilevanza della persona nei vari livelli normativi	15
1.3. I risultati del Decreto Legislativo : “Il Monitoraggio sulla applicazione del D.lgs. 626/1994”	27
1.4. Il confronto tra D.lgs. 626/94 e D.lgs. 81/2008	29
<i>CAPITOLO SECONDO : I profili collettivi : dalla contrattazione collettiva al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.</i>	39
2.1. La contrattazione collettiva e il rapporto con la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro	39
2.1.1. La contrattazione collettiva ed il perseguimento di interessi comuni.	44
2.1.2. I soggetti della contrattazione collettiva	50
2.2. La rappresentanza sindacale e la nascita del concetto di rappresentatività	51
2.2.1. Art. 9 Statuto dei Lavoratori: una tacita abrogazione o uno strumento utile?	66
2.3. Il tema della rappresentanza in ambito comunitario e i soggetti preposti alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.	71
2.4. La rappresentanza negli Stati membri: una divisione tra canale unico e canale doppio	77
2.4.1. Le strategie degli Stati membri per implementare la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.....	81

<i>CAPITOLO TERZO : Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza : analisi approfondita di una fattispecie ancora controversa.</i>	85
3.1. Introduzione e nomina del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.	85
3.1.1. <i>Election day</i> e percorso formativo dei rappresentanti.	88
3.2. Attribuzioni del rappresentante.	94
3.2.1. Il diritto di accesso ai locali di lavoro.....	94
3.2.2. Informazione e diritto di accesso ai documenti aziendali.....	96
3.2.3. Il ruolo consultivo del rappresentante.	97
3.3. Diritti e obblighi del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.	103
3.4. Non solo RLS: l' istituzione del rappresentante territoriale, il ruolo degli organismi paritetici e il responsabile di sito produttivo (RLSSP)....	105
3.4.1. La rappresentanza territoriale nelle realtà di artigianato ed edilizia... 118	
3.5. Il rapporto con le altre figure aziendali.	120
3.6. La responsabilità del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.	123
3.6.1. Il difficile rapporto tra datore di lavoro e rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.	127
3.7. Nuovi campi di indagine per i rappresentanti.	130
3.7.1. La procedura relativa agli incidenti mancati.	134
3.7.2. Chi tutela i lavoratori migranti? Un problema attuale.	136
3.8. Come i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza percepiscono il proprio ruolo.	139
<i>Conclusioni.</i>	143
<i>Bibliografia.</i>	147

Introduzione

L'elaborato proposto effettua una analisi approfondita della figura preposta alla salvaguardia della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ossia il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Si tratta di una previsione ormai decennale, che ad oggi risulta ancora molto controversa, al punto tale da suscitare dubbi in merito alla sua rilevanza effettiva nel mondo del lavoro.

L'elaborato prospetta un excursus storico – normativo della figura, al fine di comprendere le ragioni, specialmente storiografiche, per le quali questa figura sia stata posta in essere, fino ad arrivare alla più recente normativa, portatrice di una concezione di tutela prevenzionistica basata sulla collaborazione e cooperazione tra le figure aziendali, ideata per abbandonare l'atteggiamento prevalentemente sanzionatorio dell'apparato normativo precedente. La figura infatti, sin dal principio, è sempre stata oggetto di dibattiti interpretativi in merito ai contesti storici e culturali in cui si intendeva operare.

Nel secondo capitolo si affronta un quesito nodale in merito alle origini e alla riconducibilità di questa figura alle rappresentanze sindacali, al fine di risolvere un annoso dibattito in merito alla abrogazione, più o meno tacita, dell'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori, considerato il primo vero riferimento normativo, istitutivo della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Si pone, in aggiunta, un quesito di natura interpretativa in merito alle ragioni per cui il diritto alla salute e alla sicurezza dei lavoratori sia mantenuto separato rispetto agli altri, tuttavia inviolabili, diritti degli stessi. Il secondo capitolo inoltre, consente di focalizzare l'attenzione sul cambio di rotta attuato dall'introduzione del Testo Unico, estendendo la tutela a tutti i lavoratori, siano essi interni od esterni all'azienda, accantonando la ormai desueta concezione di "dipendente". Da ultimo si è considerato fondamentale trattare dell'ingerenza del diritto e delle politiche comunitarie in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Si sono infatti riscontrati due possibili percorsi in materia di rappresentanze dei lavoratori: un doppio canale di rappresentanza ed uno unico. Molti Paesi membri

hanno scelto il doppio canale, separando le rappresentanze dei lavoratori da quelle prettamente sindacali, differenziandosi dunque dal sistema italiano basato sul canale unico, ma tuttavia legato in qualche modo ai profili sindacali.

Denominatore comune tra i Paesi membri, risulta essere invece il ruolo promotrice dell'Unione Europea, che ha basato l'operato delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza su un binario prevenzionistico tramite le sue direttive, recepite più o meno celermente dai singoli Stati membri.

Proseguendo nella trattazione, nel terzo capitolo viene analizzato in maniera tecnica e approfondita l'istituto del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, in quanto titolare di diritti e doveri fondamentali, finalizzati all'adempimento della sua prestazione, concentrandosi sulle modifiche introdotte dal Testo Unico del 2008 che hanno previsto, inoltre, l'istituzione del RLS territoriale e di sito produttivo, ad evidenza di come sia necessario estendere una valida tutela a tutti i lavoratori, a prescindere dal fattore prettamente dimensionale delle singole aziende. Nel medesimo capitolo vengono inoltre descritti i procedimenti e le tecniche innovative utilizzate dai rappresentanti per la sicurezza in materia di prevenzione dei rischi. Si tratta, ad esempio, di programmi informatici e database elaborati dalle aziende al fine di raccogliere il maggior numero di informazioni in merito ai *near miss*, ossia riguardanti gli infortuni mancati, per affinare ulteriormente le tecniche di prevenzione e tutela della salute e della sicurezza.

Questo elaborato pone dunque un quesito finale, chiedendosi se ad oggi il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza possa considerarsi una figura ancora utile ed attuale e se abbia rispettato le previsioni introdotte dal Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

CAPITOLO PRIMO: Nascita ed evoluzione normativa del concetto di sicurezza sul lavoro.

SOMMARIO: 1.1. Dal '900 ad oggi - 1.1.2 Le fonti sovranazionali. Cenni. - 1.2. Nozione di sicurezza sul lavoro come bene giuridico e rilevanza della persona nei vari livelli normativi – 1.3. I risultati del D.lgs. 626/1994 : il Monitoraggio sulla applicazione del D.lgs. 626/1994 - 1.4. Il confronto tra D.lgs. 626/1994 e D.lgs. 81/2008.

1.1. Dal '900 ad oggi

Parlare di sicurezza sul lavoro e, di conseguenza, di diritti in capo ai lavoratori, non è sempre stato agevole.

Secondo Piera Loi¹, l'idea più generale di sicurezza è nata con la costituzione dello Stato moderno e la sua evoluzione è stata dettata principalmente dalla crisi della teoria del diritto naturale²: la sicurezza diventa un obiettivo del diritto positivo perché non vi è più la possibilità di perseguire una giustizia naturale³, di conseguenza si iniziano a percorrere strade differenti.

Il processo evolutivo del concetto di sicurezza attraversa varie fasi, complice anche la continua progressione in campo tecnico e scientifico, fino a diventare uno dei pilastri del nostro sistema giuridico⁴.

Solo a partire dagli anni Cinquanta iniziò a delinearsi una normativa specifica, ma fino ad allora ci furono solo sporadici tentativi di disciplinare alcuni degli aspetti che oggi ci appaiono tipici e basilari del rapporto di lavoro.

¹ P. LOI, *La sicurezza. Diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, in *diritto del lavoro*, collana diretta da M. RUSCIANO e T. TREU, Giappichelli Editore, Torino, 2001, p. 9 ss.

² N. BOBBIO, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Editore Laterza, Milano, 1977.

³ *Ibidem*.

⁴ P. LOI, *La sicurezza. Diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, in M. RUSCIANO – T. TREU, *Diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2001, p. 9 ss.

L'esigenza di tutelare i lavoratori si avvertì in prima battuta con la nascita della Rivoluzione Industriale, proprio in capo ai lavoratori stessi che, sentendosi sfruttati per le incresciose condizioni in cui si trovavano a svolgere le loro mansioni, iniziarono a pretendere un livello di sicurezza maggiore e ad imporsi per pretendere delle tutele adeguate al rischio effettivamente corso durante l'esecuzione della prestazione.

Inoltre, con l'espansione delle fabbriche, gli infortuni sul lavoro aumentarono esponenzialmente e l'uso dei macchinari non fu sempre preceduto da una adeguata preparazione.

È importante notare come quella che noi oggi chiamiamo contrattazione collettiva, fosse in realtà inizialmente solo ed esclusivamente individuale: ogni lavoratore dialogava con il proprio datore di lavoro in maniera autonoma e solitaria; non era infatti ancora nato alcun tipo di rapporto tra i lavoratori presenti in fabbrica.

Il datore di lavoro dunque, aveva un ampio margine di contrattazione nei confronti dei singoli lavoratori e non percepiva il dovere di tutelare gli stessi in maniera unitaria⁵, in questo modo si presentava un quadro molto variegato delle tipologie contrattuali.

Con la concezione che i datori di lavoro avevano, secondo la quale l'operaio fosse paragonabile ad un macchinario, nei lavoratori nacque un vero e proprio senso di ribellione e iniziarono ad esigere strumenti di tutela, specialmente in riferimento alle modalità di utilizzo dei macchinari, degli orari di lavoro, dei singoli diritti durante l'esecuzione della prestazione e così via ⁶.

Nei primi anni dell'800, i lavoratori assunsero un atteggiamento di protesta e ne scaturì una forma di associazione proprio per resistere alle "dittature contrattuali" che gli imprenditori imponevano ai lavoratori; sono i primi passi verso la formazione dei movimenti sindacali.

⁵ BAGLIONI, *Il sistema delle relazioni industriali in Italia : caratteri ed evoluzione storica*, in G. P. CELLA, T. TREU (a cura di), *Le nuove relazioni industriali: l'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Il Mulino, Bologna, 1982, p.20.

⁶ M. PICCIONI, *Evoluzione storica normativa della sicurezza luoghi di lavoro e principi sanciti dal T.U. sulla sicurezza n.81/2008*, in Agraria.org n. 192, 2014.

Tanto è vero che, per fare un esempio concreto, a partire dal Regno d'Italia nacquero i primi sindacati come “coalizioni di mutuo aiuto e difesa”, per regolare la concorrenza e alleviare le disparità tra imprenditori e lavoratori ⁷ .

Questo è solo il punto di partenza per quello che poi si manifesterà in epoca successiva, con la nascita delle fabbriche. Va aggiunto comunque, che il sentimento di protesta e ribellione degli stessi lavoratori, non nacque contemporaneamente in tutta Europa, l'Italia infatti subì questo processo in un momento successivo rispetto all'Inghilterra, che fu la culla del movimento di protesta dei lavoratori.

Tutto questo è di facile riscontro analizzando la scarsa ampiezza della normativa italiana in materia, tanto è vero che, come vedremo in seguito, le linee guida sulla sicurezza in Italia, derivano principalmente dal recepimento di direttive europee. L'esiguità dei contenuti normativi italiani, oltretutto, derivava da una erronea concezione dell'infortunio sul lavoro, il quale veniva ricondotto principalmente a fattori soggettivi come l'errore umano o la imprudenza comportamentale⁸. Non vi era nessun organismo preposto al controllo di ciò che effettivamente accadeva in azienda e dei rapporti tra le parti.

Addentrandoci nell'analisi dell'evoluzione della normativa italiana del 1800, possiamo dire che uno dei più importanti provvedimenti di legislazione sociale, fu proprio la l. 80/1898, poi modificata dalla l. n. 213 del 29 giugno 1903, che delineava una prima tutela contro gli infortuni sul lavoro, imponendo un obbligo di assicurazione agli operai⁹. La responsabilità civile del datore di lavoro si costituiva solo nel caso di una sua colpa, accertata da sentenza penale, per fatti perseguibili d'ufficio o per le mancanze dei preposti alla sorveglianza.

Prima di allora, si poteva fare affidamento solo su alcuni articoli del codice del 1865, tra i quali l'articolo 1628¹⁰: “nessuno può obbligare le proprie opere all'altrui servizio che a tempo e per una determinata impresa”. Detto articolo

⁷ R. ZUCCHETTI, *Dai primi del '900 al Testo Unico, storia normativa della sicurezza sul lavoro in Italia*, in *Quotidiano Sicurezza*, Roma, 2012.

⁸ M. PERSIANI, M. LEPORE, *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, in *Trattati brevi*, Utet Giuridica, Milano, 2013, p. 4 ss.

⁹ L. GAETA, *Appunti dal corso di diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 291 ss.

¹⁰ N. PICARDI - A. GIULIANI, *Codice civile del Regno di Italia*, in *Testi e documenti per la storia del processo*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

mostrava la reticenza ad una prestazione a tempo indeterminato che non fosse disciplinata garantendo le tutele basilari per i lavoratori e un piccolo passo verso la disciplina di un vero e proprio contratto di lavoro.

In seguito ci furono numerosi Regi decreti, specialmente in materia prevenzionistica¹¹, che rappresentano un salto evolutivo notevole ma ancora insufficiente.

Nel 1906 venne costituita la Confederazione generale del lavoro, con lo scopo di tutelare e garantire il rispetto verso il proletariato da parte dei movimenti sindacali che iniziavano a prendere forma ed autonomia.

Nel 1912 con l. n. 1361 invece, nacque l'Ispettorato del lavoro, dapprima disciplinato dalla l. n. 380/1906¹². La l. n. 1361 assegnava all'organo due tipologie di funzioni: obbligatorie, ossia di vigilanza sulla applicazione delle leggi sul lavoro e lo studio dei problemi dei lavoratori e facoltative, ossia di prevenzione e risoluzione dei conflitti di lavoro, compito che sarà poi affidato anche ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

Insieme all'Ispettorato del lavoro nacque così l'obbligo di obbedienza agli ispettori e, di conseguenza, anche il diritto di questi ultimi ad applicare contravvenzioni per le infrazioni eventualmente riscontrate. Inoltre, venne concessa agli ispettori, la possibilità di accedere, in qualsiasi momento, a tutti i luoghi di lavoro sottoposti alla loro vigilanza.

Possiamo quindi sostenere che questo sia, effettivamente, il primo passo verso la costituzione di un responsabile dei lavoratori per la sicurezza, soggetto istituito inizialmente per controllare l'applicazione delle normative all'interno dei locali, per tutelare i lavoratori e garantire ad essi una tutela maggiore.

Proseguendo, nel 1919, nasce l'OIL¹³, organizzazione internazionale sul lavoro, attiva ancora oggi, atta a fissare i requisiti indispensabili in materia di condizioni di lavoro e di diritti dei lavoratori.

¹¹ Regio Decreto n. 230 per imprese ed industrie, Regio Decreto n. 231 per miniere e cave, Regio Decreto n. 118 del 14 marzo 1901 per le ferrovie.

¹² http://anclsu.com/public/guide/guida_ismettorato.pdf

¹³ Si tratta di una organizzazione preposta allo sviluppo delle condizioni sociali, umane e solidali di lavoro, al fine di promuovere la parità di trattamento e condizioni di lavoro basate sul rispetto dei diritti umani.

Con l'avvento del Fascismo però, si riscontrano avvenimenti contrastanti nel mondo del lavoro e dei diritti ad esso connessi; i compiti di vigilanza furono infatti ampliati, nell'ottica di una concezione corporativa, dall'altro lato però, questo fece passare i diritti e le tutele dei lavoratori in secondo piano. Il potere di vigilanza era attribuito alle Corporazioni ovvero organi dello Stato che venivano definiti come unici detentori degli interessi unitari della nazione¹⁴.

Durante il periodo corporativo, numerosi furono gli interventi legislativi, tramite Regi Decreti, indicanti disposizioni sull'orario di lavoro, sul riposo domenicale e sugli infortuni sul luogo di lavoro.

Il salto evolutivo venne realizzato con l'istituzione del codice penale del 1930, pubblicato in Gazzetta ufficiale con Regio decreto¹⁵ : in particolare per noi è interessante l'art. 437 c.p. : *Chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Se dal fatto deriva un disastro o un infortunio, la pena è della reclusione da tre a dieci anni.*

Questo articolo introdusse infatti, la fattispecie di delitto di rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro, fattispecie di grande rilevanza ancora oggi. Inoltre questa norma introduce il contenuto che poi costituirà l'art. 2087c.c. ovvero il generale obbligo di sicurezza sul lavoro. Per la prima volta una singola norma tutela in tutto e per tutto il dovere di sicurezza e fa sì che venga sanzionato penalmente qualsiasi tipo di comportamento idoneo a creare una situazione di pericolo, senza che siano state prese in considerazione le conseguenze¹⁶.

Lo studio della normativa penale in materia di sicurezza, consente di distinguere due elementi : l'elemento oggettivo e quello soggettivo. Nell' art. 437 c.p. abbiamo un riferimento ad un elemento doloso, ovvero quello soggettivo, nel

¹⁴ A. AQUARONE, *L'organizzazione dello stato totalitario*, Einaudi Editore, Torino, 2002, p.111 ss.

¹⁵ <http://www.infoleges.it/Service0/gazzetta.aspx?numero=251&data=26/10/1930>

¹⁶ M. PERSIANI – M. LEPORE, *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Torino, 2012, p. 6-7.

caso invece dell'elemento oggettivo colpa esso può essere riscontrato nell'art. 451 c.p.¹⁷.

Si tratta inoltre di una norma di chiusura dell'intero sistema prevenzionistico, rafforzato dalle norme successive¹⁸.

Per quanto riguarda il periodo più recente, identificabile con la promulgazione del Codice Civile, del 1942, l'articolo forse più importante in materia di sicurezza sul lavoro è l'art. 2087 c.c. che lascia ampio respiro all'interpretazione e di altrettanto ampia espansione. Questo articolo mostra come il datore di lavoro rappresenti il debitore della sicurezza per eccellenza, ovvero come la figura che più dovrà premurarsi di garantire le tutele al lavoratore¹⁹.

Con questo articolo, si prevede la obbligatorietà in capo all'imprenditore, di adottare le misure che, per l'attività di impresa, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro. Di questo articolo se ne parlerà in seguito in maniera più approfondita in riferimento alla sua *ratio*, basti solo ribadire come sia definito ancora oggi l'architrave del diritto del lavoro in materia di salute e sicurezza²⁰. Inoltre questo articolo mostra una sorta di scala gerarchica per la quale, a seconda dei livelli di appartenenza, tutti i soggetti in azienda siano tenuti a mantenere alto il livello di sicurezza²¹, con particolare attenzione a quelli che sono gli obblighi del datore.

¹⁷ Art. 451 c.p. : "Chiunque, per colpa, omette di collocare, ovvero rimuove o rende inservibili apparecchi o altri mezzi destinati alla estinzione di un incendio, o al salvataggio o al soccorso contro disastri o infortuni sul lavoro, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da lire duecentomila a un milione".

¹⁸ G. AMOROSO – V. DI CERBO – A. MARESCA, *Diritto del lavoro, la Costituzione, il Codice Civile e le leggi speciali*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p. 103 ss.

¹⁹ P. PASCÜCCI, *Il rebus dell'effettività delle cosiddette sanzioni civili indirette in tema di sicurezza sul lavoro*, in *Olympus Working Papers*; G. BALANDI, *Tutela della salute nei luoghi di lavoro*, in *lav. Dir.*, 1990, n.2, p.220; L. ANGELINI, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Olympus Working Papers*, 2002.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Cass. Civ., Sez. lav., 29 Marzo 1995, n.3738, in *Mass. Giur. It.*, 1995 : "Vi è pertanto un livello di responsabilità di base che parte dai singoli lavoratori. Vi è poi la distribuzione delle responsabilità di sicurezza attraverso la scala gerarchica. Sul punto è corretta, perché fondata sul sistema normativo, l'affermazione della sentenza impugnata secondo cui un datore di lavoro, con un'attività aziendale complessa ed estesa, necessariamente opera per deleghe e può frazionare e ripartire queste deleghe nell'organizzazione generale secondo vari gradi di responsabilità. Costituisce *jus receptum* che la responsabilità ex art. 2087 c.c. è di carattere contrattuale, e quindi soggettivo (Cass. Civ., Sez. lav., 14 aprile 2008 n. 9816). Sia il sistema del D.P.R. 27 aprile 1955 n. 547, sia quello del d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, prevedono una distribuzione di responsabilità tra datore di lavoro, dirigenti e preposti. Preposto può essere anche un caposquadra, quando sia appositamente addestrato per responsabilità di sicurezza, abbia pertanto la necessaria qualificazione tecnica per lo svolgimento di tale incarico, e sia stato espressamente investito di siffatto ruolo".

La responsabilità di quest'ultimo, in caso di infortunio del lavoratore, viene esclusa solo nell'ipotesi in cui vi sia stato un comportamento assolutamente imprevedibile ed eccezionale del dipendente²², classificabile ad esempio come condotta esorbitante.

Negli anni che precedono la pubblicazione della Costituzione, è possibile riscontrare solo la presenza di clausole che imponevano visite mediche di controllo per i lavoratori e anche l'obbligo di effettuare la pausa pranzo al di fuori dei locali di lavoro²³ nel caso in cui la normale prestazione di lavoro implicasse l'uso di sostanze nocive. Con la promulgazione della Costituzione si compie dunque un passo ulteriore : il lavoro diventa il nucleo fondamentale della struttura statale, come disciplinato dall' art. 1 Cost. ma soprattutto l'esigenza di tutela della salute diviene finalmente una tematica di centrale rilevanza.

Un articolo che rappresenta una delle disposizioni più rilevanti della nostra Costituzione è l'art. 32 Cost.²⁴ che nella sua interpretazione originaria veniva letto in chiave pubblicistica e programmatica volto alla soddisfazione di un interesse collettivo da parte dello Stato²⁵. Di conseguenza a questa norma riconduceva il rapporto tra il cittadino e i pubblici poteri ad un diritto soggettivo pubblico²⁶ che veniva esplicito semplicemente tramite le garanzie previdenziali.

Con gli anni '70, l'interpretazione di questo articolo inizia a cambiare e lo si collega agli articoli 2 e 3 della Costituzione: si parla più di individualismo dei singoli, ma allo stesso tempo come membri della collettività²⁷: in questo modo vi è un definitivo superamento dell'ottica pubblicistica sottolineando come sia essenziale intendere il diritto alla salute e alla sicurezza come un diritto prima di tutto individuale e solo in un momento consequenziale, della collettività. Si tratta, inoltre, di valutarlo come un recupero dello stato di benessere, cioè di una necessità

²² P. BELLOCCHI, *La sicurezza nei luoghi di lavoro e il Jobs Act*, in *Lavoro*, (collana coordinata da) R. STAIANO, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 15 ss.

²³ O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam, Milano, 2017, p. 447.

²⁴ Art. 32 Cost: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".

²⁵ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè Editore, Milano, 1952.

²⁶ A. M. SANDULLI in G. AMOROSO – V. DI CERBO – A. MARESCA, *Diritto del Lavoro, La Costituzione, Il Codice Civile e le Leggi speciali*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p. 119 ss.

²⁷ *Ibidem*.

di tutela diretta, mai riscontrata fino a questo momento, dove la tutela si estende al gruppo di lavoratori, al fine di elaborare una previsione che sia omogenea e non distinta a seconda delle categorie presenti all'interno dell'azienda.

La garanzia fondamentale è rappresentata, inoltre, dal limite imposto all'interesse imprenditoriale nel caso in cui il datore limiti, per sviluppare il sistema produttivo, la sicurezza e diminuisca le garanzie di tutela dei lavoratori.

Nello stesso periodo, precisamente nel 1972, la Conferenza Nazionale con le tre organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, statuisce il diritto in capo agli stessi lavoratori di accertare l'effettiva salubrità o meno dell'ambiente di lavoro e di pretendere misure correttive adeguate per garantirne una accessibilità sicura.

Anche l'art. 41 Cost. risulta rilevante, poiché disciplina la necessità di eseguire controlli e programmi opportuni per l'esecuzione della attività economica pubblica e privata ²⁸, limitando l'azione dell'imprenditore qualora contrasti con le tutele per la sicurezza.

È con l'avvento degli anni Cinquanta che si può finalmente riscontrare una disciplina esauriente, per l'epoca, della sicurezza del lavoro.

A tal proposito, possiamo di seguito riportare le tre normative cardine della tutela fisica del lavoratore: il D.P.R. 547/1955 sulla prevenzione degli infortuni che fu il primo vero e proprio decreto che autorizzò il governo ad emanare norme generali e speciali tali da essere applicate in tutti i settori lavorativi; il D.P.R. 303/1956 per quanto riguarda la materia dell'igiene sul lavoro e infine il D.P.R. 164/1956 in merito alla sicurezza del lavoro nelle costruzioni.

Questi decreti perseguivano svariati fini, tra i quali la protezione obiettiva e la tassatività delle misure di sicurezza che diventavano così inderogabili e insostituibili e l'affermazione del primato assoluto delle esigenze di sicurezza. Queste considerazioni sono di fondamentale importanza proprio perché segnano il passaggio verso una preparazione molto più tecnica rispetto al passato, ottima sia

²⁸ Art. 41 Cost.: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

per le grandi che per le piccole imprese, finalizzata a centralizzare il sistema di tutela.

Altro importante tassello, dal punto di vista interpretativo, risulta essere il decreto n. 547/1955 insieme con il n. 303/1956 iniziano a sostituire il termine imprenditore con le figure di datore di lavoro, dirigente e preposto, questa modifica verrà ripresa con il T.U. del 2008 n.81, con il quale avremo finalmente un quadro omogeneo e disposizioni specifiche. In questo modo, si comincia lentamente ad abbandonare la concezione secondo la quale i detentori dei poteri dirigenziali e di controllo siano nettamente superiori rispetto ai lavoratori²⁹.

Detti decreti verranno poi inseriti in quella che è, ancora oggi, la normativa fondamentale sulla sicurezza del lavoro : il D.lgs. n. 81/2008, normativa che racchiude una sintesi di tutti i progressi storici e normativi in materia di sicurezza.

È con la L. 20 maggio 1970, n. 300 che si ha un ulteriore avanzamento con l'istituzione dello "Statuto dei diritti dei lavoratori", per tutelare la libertà ma soprattutto la sicurezza degli stessi.

Si tratta di una legge nata dalle spinte mosse dal Congresso di Napoli della CGIL, richiedenti proprio la redazione di uno statuto dei lavoratori, che potesse quindi assicurare chiarezza.

All'interno dello statuto, emerge chiaramente la volontà del legislatore: la *ratio* di questa legge deve essere riconosciuta nella effettiva volontà di tutelare i lavoratori e renderli titolari di diritti garantiti dal proprio datore di lavoro³⁰.

La struttura dello Statuto è costituita da sei titoli, all'interno dei quali si spazia dalla protezione della parte più debole, ossia del lavoratore, sino alla disciplina della organizzazione sindacale.

L'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori risulta uno degli articoli di più grande rilevanza per la nostra trattazione: prevede infatti alcuni doveri in capo ai lavoratori: " I lavoratori mediante loro rappresentanze hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie

²⁹ M. PERSIANI, M. LEPORE, *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, in *Trattati Brevi*, Utet Giuridica, Milano, 2012, p. 11.

³⁰ Statuto dei Lavoratori, L. 300/1970.

professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica”³¹.

In questo modo è evidente come si cerchi di responsabilizzare il lavoratore stesso e di renderlo consapevole di quella che è la diligenza da utilizzare sul luogo di lavoro. La cultura della prevenzione infatti, non era una prassi diffusa.

Allo stesso tempo, questo articolo rappresenta la nascita delle così dette rappresentanze, in riferimento alle quali l'interpretazione risulta essere ampia sin dall'inizio, andando dunque a rappresentare categorie ed associazioni appartenenti ad organismi rappresentativi³².

La consapevolezza, in capo al lavoratore, di doversi prendere cura della propria salute e sicurezza non esclude però, la necessità di concepire una responsabilità del datore di lavoro per le eventuali omissioni riguardanti la formazione, l'istruzione e la preparazione del personale, sia in riferimento all'utilizzo dei macchinari sia rispetto a quelle che sono le mansioni da svolgere.

Tutto questo viene nuovamente affrontato, come sopra accennato, con il D.lgs. 626/94. Trattasi di una normativa volta a enucleare tutte le pronunce precedenti, voluta fortemente dalle forze sindacali a causa di un malcontento sempre più crescente. La norma si occupa di costituire un servizio di prevenzione aziendale obbligatorio, insieme alla nomina di due figure di estrema rilevanza: da un lato il Medico Competente, nominato dal datore di lavoro e dall'altro il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza, nominato per assicurare il massimo grado di esperienza e professionalità possibili e per assicurare un maggior coinvolgimento dei lavoratori.

Il D.lgs. 626/94 comporta inoltre le seguenti novità: una valutazione più severa del rischio, una maggiore specificazione del contenuto dell'obbligo di sicurezza, la programmazione e la gestione della sicurezza e, infine, una stessa gestione attiva dei lavoratori in materia di sicurezza.

³¹ Art. 9 St. Lav. L. 20 Maggio 1970 n. 300

³² A. TAMPIERI, *Sicurezza sul lavoro e modelli di rappresentanza*, in *Studi di diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, p. 104 ss.

In conclusione, si potrebbe affermare che, con il D.lgs. 626/94 vi sia un passaggio da un modello di protezione oggettiva ad un modello di sicurezza, basato su comportamenti operativi dei lavoratori soggettivamente sicuri.³³

Segue un periodo in cui i decreti legislativi italiani recepiscono le direttive europee, aumenta il grado di specificità e tecnicità delle previsioni di tutela e sicurezza sui luoghi di lavoro e si delineano figure tecniche di sempre maggiore professionalità e tecnicità, con la finalità di perseguire il massimo grado di sicurezza possibile. Le direttive europee infatti, costituiscono il motore d'azione per la modifica del modo di pensare la tutela della salute e della sicurezza in Italia, dove il processo evolutivo tardava ad avverarsi.

Infine, nel 2008 vi fu l'emanazione da parte dell'Esecutivo, su delega del Parlamento, del D.lgs. 81/2008 conosciuto anche come "Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro". Detto decreto, vigente ancora oggi, seppur modificato con D.lgs. 106/2009, ha coordinato l'insieme delle normative in materia di sicurezza in vigore fino a quel momento, cercando di armonizzare e rendere la normativa più unitaria e di facile comprensione. Il punto assolutamente innovativo, fu quello di prevedere la tutela del lavoratore in qualsiasi ambito esso operasse, dal privato al pubblico senza distinzione; questo fu un chiaro segno a favore dell'orientamento prevenzionistico e di collaborazione tra le parti contrattuali, cambiando ed ampliando la tutela estendendola a tutti i lavoratori, eliminando dunque la concezione di dipendente, ormai desueta ed inefficace.

Possiamo dunque concludere questa breve trattazione storica sostenendo come la nostra Costituzione, così come gli articoli sopra citati del Codice Civile e del Codice Penale, costituiscano la base da cui partire per affrontare il tema della sicurezza sul lavoro. Il passo avanti è invece rappresentato sicuramente dal D.lgs. 626/94 e dal D.lgs. 81/2008, che costituiscono gli avanzamenti della disciplina e che delineano un quadro preciso in materia di diritti ed obblighi del datore di lavoro e dei prestatori.

³³ A. ROTELLA, *Sicurezza sul lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2018.

1.1.2. Le fonti sovranazionali e nazionali. Cenni.

In ambito internazionale, il diritto alla salute e alla sicurezza è considerato prevalentemente un diritto sociale, specialmente in riferimento alla definizione che se ne dà nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata il 10 dicembre del 1948. Essa non è mai stata recepita come trattato internazionale, ma è comunque diventata la base normativa su cui definire i rapporti internazionali.

Le direttive comunitarie vengono recepite in Italia specialmente a partire dagli anni '80, periodo in cui le esigenze di attualizzazione e modernizzazione dei rapporti di lavoro si fanno sempre più sentire. Nel 1987, venne promulgato l'Atto Unico Europeo, con il quale gli Stati Membri si impegnavano a promuovere il miglioramento soprattutto dell'ambiente di lavoro, per soddisfare le esigenze di salute e sicurezza³⁴, per dovere di chiarezza, questa divenne l'unica competenza sociale comunitaria sottratta alla regola della unanimità del Consiglio.

Il 12 Giugno 1989, la Comunità Europea, emanò la direttiva n.89/391 in riferimento alla sicurezza nei luoghi di lavoro, in particolare affrontando numerose tematiche, spaziando dall'utilizzo di attrezzature da lavoro, agli agenti chimici e fisici utilizzati, fino ad arrivare alle lavoratrici gestanti. In Italia questa direttiva verrà recepita solo tardivamente, segno evidente di come la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro fosse ancora ben lontana dall'avere la rilevanza necessaria.

Finalizzata al perseguimento di questi obiettivi risulta essere anche la Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza il 18 dicembre del 2000, si tratta di un passo ulteriore verso la presa di coscienza dell'importanza dei diritti inviolabili della persona, compreso il diritto alla salute, che devono necessariamente essere garantiti in tutto il territorio europeo, senza alcun tipo di discriminazione.

Per quanto riguarda il periodo più recente va segnalata la Convenzione ILO C187 del 2006, la "*Promotional Framework for Occupational Safety and Health Recommendation*", recepita in Italia come Raccomandazione n. 197 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Questa convenzione invita

³⁴ M. PERSIANI - M. LEPORE, *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Torino, 2012, p. 12 ss.

alla cooperazione internazionale, per affinare le varie politiche nazionali all'interno degli Stati contraenti, al fine di prevenire i decessi e gli infortuni sul lavoro.

1.2. Nozione di sicurezza sul lavoro come bene giuridico e rilevanza della persona nei vari livelli normativi.

Nel primo paragrafo, è stata analizzata l'evoluzione storica del concetto di sicurezza sul lavoro, ora invece è necessario soffermarsi su quelle che furono le esigenze sociali e collettive che hanno portato all'ampliamento di questa materia.

La nostra Costituzione, con l'art. 3 Cost., identifica quelli che sono i diritti inviolabili dell'uomo, che assurgono ad un ruolo apicale e dunque mai soggetto a restrizioni o a revisioni costituzionali, sono disciplinati cioè i diritti indisponibili appartenenti ad ogni singolo individuo, senza distinzione alcuna. Questo articolo, introduce il discorso che verrà affrontato in seguito: determinati diritti hanno una estrema rilevanza e sono considerati indisponibili; nessuna circostanza e nessuna disposizione, ad esclusione di quelle inerenti alla sicurezza e all'ordine pubblico, potranno far sì che questi possano essere considerati rinunciabili o trasmissibili e tra questi vi è proprio il diritto alla salute, fisica o psichica che sia³⁵.

Per poter attuare una connessione tra quanto detto fino ad ora e il diritto alla salute e sicurezza dei lavoratori, tutelato dalle rappresentanze dei lavoratori oggetto della nostra trattazione, occorre analizzare come il principio di uguaglianza operi nel diritto del lavoro. Non è pensabile infatti che nei luoghi di lavoro la tutela della salute venga posta in secondo piano o venga addirittura realizzata diversamente a seconda degli individui che si possono riscontrare in essa.

Si tratta dunque di eliminare le discriminazioni tra i singoli lavoratori, riconoscere le eventuali differenze di trattamento, conseguenti a prestazioni e ad esposizioni di rischio differenti, senza mai incorrere in una disparità discriminatoria.

³⁵ BALDASSARRE, in G. AMOROSO – V. DI CERBO – A. MARESCA, *Diritto del lavoro, La Costituzione, il Codice Civile e le Leggi speciali*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, p. 6 ss.

Si inizia oltretutto a riconoscere come il lavoratore sia sempre e comunque una figura da difendere dai potenziali abusi dei poteri dirigenziali e decisori del datore di lavoro, che devono oltremodo assicurarsi che chiunque si occupi della sicurezza dei lavoratori attui un vero e proprio dialogo partecipato con i lavoratori o con le loro rappresentanze³⁶.

Secondo quanto affermato da Montuschi, solo successivamente al 1968 con le prime lotte operaie, i movimenti sindacali si sono resi conto dell'importanza del diritto alla salute della persona fisica intendendolo finalmente come bene irrinunciabile e inalienabile³⁷, come già Baldassarre aveva previsto.

Secondo lo stesso Montuschi, si abbandona lentamente il concetto di delega e l'individuo inizia a ricoprire un ruolo fondamentale: certi beni devono necessariamente essere tutelati anche in prima persona e certi obblighi non possono essere delegati in alcun modo.

Fino ad allora, i sindacati non presero posizioni nette a difesa della sicurezza dei lavoratori. La conseguenza di questo comportamento, rese gli articoli a disposizione fino a quel momento, privi del loro effettivo significato; tant'è vero che Montuschi si trova a condannare le azioni frammentarie dei sindacati.

Sembra quasi che sia ancora in voga la concezione dell'infortunio come determinato da una fatalità, da una predisposizione del lavoratore³⁸ o ancora da una imprudenza o disobbedienza dello stesso, concezione che ancora oggi si fa fatica ad eliminare.

Fortunatamente, i sindacati hanno iniziato a prendere coscienza di una situazione così inadeguata, specialmente tramite i movimenti di protesta degli stessi lavoratori, circostanza che ha così consentito al diritto alla sicurezza la possibilità di acquisire l'importanza che effettivamente meritava.

Osservando di nuovo l'art. 2087 c.c., è possibile ora compiere un passo ulteriore.

³⁶ Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, *Orientamenti sulla valutazione del rischio*, Lussemburgo, 1996.

³⁷ L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, in *Collana di diritto del lavoro*, Franco Angeli Editore, Milano, 1976.

³⁸ *La prevenzione dei rischi da lavoro*, quaderno n.6, 1968, de l'assistenza sociale, p. 8 ss.

Tale articolo infatti, tutela la salute intesa come integrità fisica, dignità, vita di relazione ed equilibrio psichico.

Questa norma è utile specialmente per la sua elasticità ed ampiezza, essendo infatti in grado di sanare le potenziali lacune del sistema, fondamentalmente perché si tratta di una norma aperta ai mutamenti economico sociali³⁹. La norma ha oltretutto una funzione ausiliaria e sussidiaria nei confronti delle successive misure protettive da adottare⁴⁰.

A questo proposito, è opportuno segnalare una pronuncia della Suprema Corte del 20 aprile 1998 n. 4012, che cita una precedente sentenza della Corte Costituzionale n. 399/1996 secondo la quale: *“la salute è un bene primario, che assurge a diritto fondamentale della persona ed impone piena e esaustiva tutela tale da operare sia in ambito pubblicistico che nei rapporti di diritto privato [...]”*⁴¹. Si tratta dunque di isolare l’idea per cui il diritto alla salute possa essere considerato un diritto secondario o comunque meno importante.

In dottrina l’art. 2087 c.c., è stato al centro di svariate interpretazioni, sempre in riferimento a quello che può essere considerato il diritto inalienabile alla salute dei singoli individui, giungendo spesso ad interpretazioni differenti ma comunque idonee alla comprensione dell’articolo.

Nella fattispecie, alcuni giuristi tra i quali Sinagra, ritennero l’art. 2087 c.c., portatore di un diritto soggettivo del lavoratore di esigere che l’imprenditore provveda all’obbligo di assicurare il più alto livello di sicurezza e garantire la tutela dell’integrità fisica e della personalità morale del lavoratore⁴².

Appare dunque indubitabile che oggi l’art. 2087 c.c. abbia una duplice accezione: da un lato identifichi il diritto del lavoratore alla salvaguardia della sicurezza e della salute e che si tratti dunque di un diritto rivendicabile ed azionabile, e dall’altro lato risulti essere un vero e proprio obbligo di protezione

³⁹ L. MONTUSCHI, *L’incerto cammino della sicurezza del lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, RGL., in *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro* di C. LAZZARI, p. 502 ss.

⁴⁰V. F. MIANI CANEVARI, *Nuovi confini*, p.401, in *Diritto del Lavoro, la Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, p. 229 ss.

⁴¹ Corte Cost., sent. n. 399/1996, in *Riv. it. dir. lav.*, II, 260.

⁴²A. SINAGRA, *Obblighi e responsabilità nella prevenzione degli infortuni sul lavoro e nella tutela igienica del lavoro*, in *Securitas*, In *Diritto alla salute e alla sicurezza sul lavoro*, di L. MONTUSCHI, Franco Angeli Editore, Milano, 1989.

per il datore di lavoro⁴³. Si tratta di una norma molto ampia, che non consente al datore di lavoro lo spazio per delegare un obbligo così importante quale quello di garanzia della sicurezza.

Molti altri giuristi hanno affrontato questo argomento: alcuni sostengono che il diritto alla sicurezza e alla salute debba essere considerato un diritto soggettivo e che non gli possa essere più negata questa accezione.

All'interno di questa norma è inoltre possibile evidenziare l'importanza costituita dalla libertà di iniziativa economica e, in successione, della tutela della salute⁴⁴. Entrambi questi aspetti sono di estrema rilevanza in ambito sociale e collettivo, anche perché sono elevati a rango di diritti soggettivi, per questo motivo necessitano di una configurazione normativa precisa ed esauriente.

La salute viene identificata come bene giuridico, di basilare importanza, in qualsiasi accezione ed ambito venga intesa o citata.

Si fa spazio l'idea per la quale il diritto alla salute sia un requisito insito nella persona umana e che sia così inalienabile ed irrinunciabile, che non debba essere soggetto a restrizioni.

In precedenza, si affermava che il dovere di sicurezza dipendesse dalla legge a tutela di un interesse generale e collettivo, ma non era ancora attribuita la giusta importanza a quella che, invece, era la necessaria esigenza di associare il diritto alla sicurezza a quella che è l'attività contrattuale, in capo, quindi, anche al datore di lavoro.

Di conseguenza, tale dovere rileva anche in quella che è la sfera produttiva dei singoli individui, ovvero quella lavorativa e non più solo quella collettiva, come sostenuto in passato⁴⁵.

In questo senso, nell'esecuzione della prestazione lavorativa, che rappresenta una espressione della personalità, deve essere mantenuto ed esercitato

⁴³ G. CATALISANO, *Sicurezza sul lavoro, mobbing e responsabilità del datore di lavoro*, Aracne Editrice, Canterano, 2018, p. 14 ss.

⁴⁴ M. CAPECE, *Responsabilità sociale e sicurezza sul lavoro*, in *Lavoratori e impresa socialmente responsabile*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 143-153.

⁴⁵ P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in *Il codice civile commentato*, Giuffrè, Milano 2008, p.129 ; F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Jovene Editore, Napoli, 1980, p. 52; L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro III*, Franco Angeli, Milano, 1976, p.56; G. NATULLO, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Utet Giuridica, Torino, 1996.

il diritto alla salute dei singoli individui, specialmente in relazione alla pericolosità delle prestazioni⁴⁶.

All'interno della nostra Costituzione è possibile constatare la presenza di due articoli in possibile contrasto tra loro: l'art. 32 Cost. e l'art. 41. Il primo, come pocanzi riportato, disciplina la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo, l'art 41 Cost. disciplina, invece, la libera iniziativa economica. In passato a prevalere risultava essere l'art. 41 Cost e l'eventualità di incorrere in infortuni e malattie sul lavoro sembrava indicare un rischio assolutamente inevitabile. Con il passare del tempo⁴⁷ si è invece giunti alla conclusione che l'art. 32 Cost. potesse fungere da limite alla libera iniziativa economica proprio a sostegno della concezione secondo la quale il diritto alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro non possa essere in alcun modo limitato. Non è pensabile, di conseguenza, che la libera iniziativa economica e le pressioni datoriali prevarichino sulle procedure di tutela e salvaguardia della salute nei luoghi di lavoro. Come vedremo in seguito però, tale circostanza è ancora fin troppo diffusa nei luoghi di lavoro, in conseguenza alle difficoltà economiche che le imprese si trovano ad affrontare dalla crisi economica del 2008.

Di difficile soluzione risulta il confronto tra la massima sicurezza tecnologicamente possibile e quella ragionevolmente praticabile⁴⁸.

Parlare infatti di massima sicurezza tecnologicamente possibile potrebbe risultare complesso e comporterebbe una interpretazione troppo astratta, per questo si segue quanto pronunciato dalla Corte di Giustizia Europea, a sostegno della teoria della massima sicurezza ragionevolmente praticabile⁴⁹, valorizzando il sistema prevenzionistico⁵⁰.

⁴⁶ M. CAPECE, *Responsabilità sociale e sicurezza sul lavoro*, in *Lavoratori e impresa socialmente responsabile*, (a cura di) P. GRECO, Giappichelli Editore, Torino, 2007.

⁴⁷ A. MEGARO, *La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionali e prospettive*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale, 2013, p. 2.

⁴⁸ G. AMOROSO – V. DI CERBO – A. MARESCA, *Diritto del lavoro, la Costituzione, il Codice Civile e le Leggi speciali*, vol. I, in *Le fonti del diritto italiano, i testi fondamentali commentati con la dottrina e annotati con la giurisprudenza*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

⁴⁹ Corte di Giustizia CE, 14 Giugno 2007, causa C-127/05.

⁵⁰ Cass. Civ., Sez. lav., 6/09/1988, n.5084, in *Mass. giur. lav.*, 648, 1988: “ l'art 2087 per le sue caratteristiche di norma aperta, vale a supplire alle lacune di una normativa che non può prevedere ogni fattore di rischio, ed ha una funzione sussidiaria rispetto a quest'ultima, di adeguamento di essa al caso concreto, senza che ciò costituisca strappi ai principi, poiché il dovere di protezione che grava sull'imprenditore comporta che debba essere lo stesso imprenditore a valutare se l'attività della sua

Se è vero che il diritto alla sicurezza viene inteso come diritto di portata generale, ma appartenente ai singoli individui, è anche vero che da questo momento, i singoli lavoratori hanno l'obbligo di prendersi cura della sicurezza dei colleghi che operino in azienda, ovvero di tutti gli individui presenti sul luogo di lavoro indistintamente.

Va segnalato che il diritto alla salute e la libera iniziativa economica privata possano risultare contrastanti, specialmente perché entrambi risultano essere due diritti personalissimi, inalienabili e molto ampi. Il legislatore, a questo proposito, ha dovuto effettuare un contemperamento e lo ha fatto ponendo un limite all'espressione della libera iniziativa economica in favore della necessaria tutela alla salute, considerando quest'ultimo un bene assolutamente prevalente rispetto al primo citato.

In dottrina è emersa una teoria secondo la quale esistono due tipologie di diritti della persona: quelli in senso stretto, indisponibili che sono assunti a fondamento dell'ordinamento, da quelli della persona in senso più generico, che sono cioè strumentali a quella che è l'attuazione dell'ordinamento ovvero quelli afferenti al sistema economico⁵¹.

La teoria porta alla conclusione per la quale la libertà di iniziativa economica privata assurge a diritto costituzionale ma non a quello di diritto fondamentale, che è invece riconducibile al diritto alla salute.

Sulla stessa linea di pensiero, si è pronunciata anche la Corte Costituzionale, affermando la assoluta indisponibilità del diritto riconosciuto dall'art. 32 Cost. e l'impossibilità che esso subisca condizionamenti e limitazioni in favore di altri diritti⁵².

Tale articolo, introduce un principio di difesa attiva della salute, ascrivendolo a "vero e proprio momento solidaristico promosso dalla Repubblica", principio sostenuto anche da Mortati⁵³.

azienda presenti rischi extra lavorativi di fronte al cui prevedibile verificarsi insorga il suo obbligo di prevenzione".

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Corte Cost., sent. n. 309/1999, in *Foro.it*, I, c. 2776, 1999.

⁵³ R. DE LUCA TAMAJO e O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Sesta edizione, Wolters Kluwer, Cedam, Padova, 2018, p. 27 ss.

Dunque, la *ratio* della norma e della disciplina in questione, si rileva nel porre un limite alla autonomia dell'imprenditore, il quale dovrà tutelare prioritariamente la salute e la sicurezza dei suoi dipendenti, ancor prima del conseguimento del suo profitto⁵⁴.

I contenuti essenziali dell'art. 32 Cost. sono dunque l'affermazione del diritto alla tutela della salute come *diritto fondamentale* del cittadino e il riconoscimento del diritto al godimento sostanziale del bene salute in termini identici per tutti gli individui, garantito dall'intervento della Repubblica⁵⁵.

Il diritto alla tutela della salute, dunque, è identificato come diritto soggettivo di estrema rilevanza, ma soprattutto come un diritto che dovrà sempre essere garantito dallo Stato e dal quale non si potrà mai prescindere. Trattasi di un diritto generale e non divisibile né scomponibile a seconda della pretesa fatta valere.

Possiamo di conseguenza affermare con estrema chiarezza come il diritto alla tutela della salute sia in realtà un diritto *erga omnes*, che non possa essere in alcun modo limitato da altri diritti di minore entità o comunque che possano essere ridimensionati a seconda di esigenze di maggiore rilevanza.

Rivolgendo lo sguardo alle pronunce della Corte di Cassazione, è importante analizzare il passaggio evolutivo tra diritto soggettivo ed interesse legittimo.

Dapprima, la Cassazione affermò che la tutela della salute fosse un diritto soggettivo e non un interesse legittimo, la cui lesione avrebbe caratterizzato un successivo risarcimento⁵⁶.

In seguito, la Cassazione sostenne la teoria secondo la quale in realtà il diritto alla salute sia tutelato in modo pieno nell'ambito dei rapporti intersoggettivi⁵⁷; questo viene evidenziato anche dalle numerose e successive leggi in materia di sicurezza in ambiti anche molto diversi dal diritto del lavoro.

⁵⁴ Cass. Civ., Sez. lav., 30 agosto 2004, n.17314 in *Mass. giur. lav.*, 2004.

⁵⁵ R. DE LUCA TAMAJO - O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Torino, 2017, p.30 ss.

⁵⁶ R. DE LUCA TAMAJO - O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Torino, 2017.

⁵⁷ *Ibidem*.

Per citarne alcuni potremmo parlare del D.lgs. n. 158/2012, noto come Decreto Balduzzi in materia sanitaria oppure il D.lgs. dell'8 marzo 2017 n. 24, nota come Legge Gelli, in materia di sicurezza sulle cure e della persona assistita, dove troviamo un netto ampliamento dei doveri di tutela della salute dell'individuo.

L'art.32 Cost. riconosce al diritto alla salute una valenza superindividuale⁵⁸, poiché in ambito aziendale e collettivo, non si tratta mai di un diritto appartenente ad un singolo ma di tutti i lavoratori a prescindere dalle divisioni di categoria.

Il sistema più efficace per dare attuazione al dovere di tutela della sicurezza previsto dall'art. 32 Cost. è quello prevenzionistico.

Basandosi sul sistema di prevenzione infatti, è stato elaborato un complesso sistema normativo, diretto a prevenire gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, in perfetta attuazione di quella che è la tutela dei diritti personalissimi dell'individuo.

I destinatari di tale sistema sono, indistintamente, tutti i lavoratori, privati e pubblici, senza alcuna distinzione come si poteva precedentemente pensare.

L'art. 2087 del codice civile è il nocciolo duro su cui si basa l'intero sistema, infatti obbliga l'imprenditore ad adottare tutte le misure che sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro.

Questo articolo presenta un contenuto generale poiché soggetto ad un continuo processo evolutivo, motivato specialmente dall'evoluzione scientifico-tecnologica.

Con il passare del tempo e con l'avvento di nuove tecnologie, nuove forme di lavoro e nuove tecniche lavorative, è accresciuto l'apparato normativo di riferimento e, di conseguenza, il datore di lavoro ha l'obbligo di uniformarsi e mantenersi aggiornato, adottando ogni misura utile e, laddove necessario, andando anche al di là delle misure espressamente previste. Tanto è vero che la Corte Costituzionale si è espressa in merito, commentando così l'art. 41 del D.lgs. n. 277/1991, affermando come siano obbligatorie le misure *“concretamente attuabili”* da intendersi come *“quelle che nei diversi settori e nelle differenti*

⁵⁸ *Ibidem.*

lavorazioni, corrispondono ad applicazioni tecnologiche generalmente praticate e ad accorgimenti organizzativi e procedurali altrettanto generalmente acquisiti”⁵⁹.

L’efficacia temporale di questa norma, mostra come il datore di lavoro sia sottoposto agli obblighi previsti nell’arco dell’orario di lavoro, con una eccezione: qualora il datore di lavoro consenta ai suoi lavoratori di svolgere ulteriori operazioni insieme a terzi, la sua posizione di garanzia verrà estesa anche a questa fattispecie⁶⁰. In questo modo, il lavoratore è destinatario della tutela prevista durante il proprio orario di lavoro. Si mostra così evidente come il datore di lavoro sia sempre considerato il primo vero detentore delle garanzie dei lavoratori.

Dunque, ci troviamo di fronte, ad un principio normativo di carattere generale ma possiamo affermare che si tratti anche di una norma di chiusura, poiché ascrive senza dubbio la responsabilità del datore di lavoro a qualsiasi tipo di omissione dello stesso, riguardo l’adozione di misure adeguate⁶¹.

Questo si può riassumere osservando come, proprio in prevenzione, il datore di lavoro debba usare una diligenza sempre maggiore di quella prevista.

La giurisprudenza si è così pronunciata, affermando che il debitore principale della sicurezza sui luoghi di lavoro sia il datore di lavoro, individuato nello specifico, come colui che è “*soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l’organizzazione dell’impresa, ha la responsabilità dell’impresa stessa ovvero dell’unità produttiva*”⁶², segno che, ormai, il datore non possa quasi mai considerarsi esente da responsabilità.

Sulla stessa linea di pensiero si era già pronunciata la Cassazione penale nel 1983, con sentenza numero 8119, con la quale si evidenziava l’obbligo del datore di lavoro a controllare i requisiti di idoneità e buon funzionamento dei macchinari usati all’interno della propria azienda e mantenerle in buono stato di conservazione.

Per contro, è importante analizzare la figura dell’ autotutela del lavoratore, anch’essa di grande importanza in riferimento alla sicurezza del lavoratore.

⁵⁹ M. PERSIANI - M. LEPORE, *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Torino, 2012, p. 9.

⁶⁰ Cass. Pen., Sez. IV, 11/04/2008, n. 15241, Massima tratta dal volume di R. Guariniello, *Il T.U. sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer, Milano, 2017.

⁶¹ Cass. Pen., n.46979/2015 in *CED cassazione penale*, 2016; C 03/11704.

⁶² Cass. pen., sez. III, 14 giugno 2012, n. 28410, in *Diritto e giustizia online*, 2012.

Ci troviamo di fronte ad una possibilità, per il lavoratore, di rifiutarsi di eseguire la prestazione in ambiente pericoloso, come eccezione di inadempimento, a fronte di una carenza del datore di lavoro che non abbia osservato le necessarie misure di sicurezza.

In questo modo il lavoratore si sottrarrà ad una situazione pregiudizievole senza dover rinunciare alla propria retribuzione.

Va inoltre segnalato come questa possibilità venga tramutata in dovere, qualora il rischio in questione sia inevitabile.

Anche dallo Statuto dei Lavoratori si evince l'importanza del diritto alla sicurezza : con l'art. 9 infatti, la sicurezza assume l'aspetto di un interesse collettivo, evidenziando così la centralità del problema della sicurezza all'interno delle aziende⁶³.

Questa norma sancisce un diritto di controllo, che viene riconosciuto con l'operato delle rappresentanze sindacali sempre nell'interesse dei lavoratori, senza però derogare l'obbligo per i lavoratori di stipulare una assicurazione come previsto dal d. P. R. 30 Giugno 1965 n. 1124. Risulta dunque evidente il legame con l'art. 2087 c.c. in riferimento a quelli che sono gli obblighi del datore di lavoro.

Questo articolo è di fondamentale importanza per la nostra trattazione, poiché rappresenta il punto di partenza per la costituzione di una figura che rappresenti nella maniera più imparziale possibile tutti i lavoratori.

Dell'art. 9 St. Lav. , se ne da anche una interpretazione estensiva in merito alla possibilità, per i lavoratori, di promuovere azioni giudiziarie qualora il datore di lavoro si sia dimostrato inadempiente ed inosservante dei propri obblighi.

Con il D.lgs. 626/1994, successivamente modificato con il n. 81/2008, sono state istituite delle figure di supporto al datore di lavoro affinché questo possa adempiere nel miglior modo possibile a quelli che sono i suoi obblighi per il mantenimento di una elevata sicurezza del lavoratore. Si percepisce l'esigenza di non isolare il datore di lavoro, costringendolo ad adempiere in solitaria agli obblighi di prevenzione previsti normativamente. Per questo motivo ad esso vengono affiancati le figure di medico competente e di rappresentante dei

⁶³ R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*.

lavoratori per la sicurezza, al fine di rendere più efficace il sistema prevenzionistico.

La rilevanza del bene giuridico in questione, ovvero la tutela del lavoratore, è emersa anche dalla pronuncia delle Sezioni Unite n. 26972 del 2008, secondo la quale la risarcibilità del danno da responsabilità per inadempimento dell'obbligo di sicurezza sia ammissibile.

Ovviamente risulta necessario provare il danno, ma soprattutto il nesso causale tra l'illecito e il danno, secondo quanto previsto dall' art. 1223 c.c. dimostrando come l'omissione della misura di sicurezza costituisca condicio sine qua non della serie causale di eventi⁶⁴.

Per delineare una conclusione possiamo affermare che l'imputazione degli obblighi di sicurezza non è solo formale – cartolare della titolarità del rapporto di lavoro, ma anche imperniata su canoni di tipo relazionale⁶⁵ che alludono all'individualità dei soggetti e ai loro diritti inviolabili.

Inoltre, il legislatore sembra affermare che siano le scelte datoriali a costituire il nucleo centrale sul quale intervenire, specialmente in riferimento a quelli che sono i poteri a disposizione del datore di lavoro.

Il controllo effettuato nei confronti del datore di lavoro è rappresentato principalmente dall'imposizione dell'obbligo di valutazione del rischio e, secondo alcuni giuristi, la valutazione del rischio non deve essere effettuata ad organizzazione data, ma direttamente dal datore di lavoro stesso⁶⁶.

In conclusione, i lavoratori hanno la possibilità di influenzare ed indirizzare il processo di formazione delle regole relative alle condizioni di lavoro; se da un lato la concezione individualistica di diritto alla sicurezza mostra come ne siano destinatari tutti i presenti sul luogo di lavoro, dall'altro l'aspetto collettivo ha la

⁶⁴ A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 276-281

⁶⁵ C. LAZZARI, *Figure e poteri Datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, in *Diritto del Lavoro – Nei sistemi giuridici nazionali, integrati e transnazionali* di Franco Angeli, Milano, 2015, p. 15-18.

⁶⁶ A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 280 ss.

capacità di manifestare il sentimento comune e le preoccupazioni dei lavoratori stessi⁶⁷.

Con la riforma costituzionale del 2001, si è assistito ad una diversificazione del riparto di competenze in materia di sicurezza rispetto agli anni precedenti. Infatti, la tutela della sicurezza e della salute sono diventate oggetto di competenza concorrente tra Stato e Regioni, mostrando così la progressione e la volontà di adeguarsi alle necessità del tempo⁶⁸: stiamo parlando, nello specifico, delle modifiche apportate all'Art.117 III Comma, della nostra Costituzione.

Si è passati da una competenza esclusiva dello Stato, ad una competenza concorrente Stato- Regioni; lasciando in ogni caso la determinazione dei principi fondamentali alla legislazione dello Stato.

Viene però demandato alle Regioni, il compito di operare tramite un processo di *opting out upwards*, ovvero la unica possibilità di apportare modifiche migliorative e non restrittive di quanto stabilito dalla legislazione statale. Ciò ai fini di mantenere il massimo livello di uguaglianza in materia di sicurezza e salute su tutto il territorio italiano⁶⁹.

In seguito alla riforma costituzionale di cui sopra, con la l. n. 123/2007, in particolare all' art.3, sono state apportate modifiche al decreto 626/1994, prevedendo che il Governo sia delegato ad adottare decreti legislativi per riorganizzare le disposizioni in materia di sicurezza vigenti fino a quel momento, in conformità con l'art. 117 Cost., garantendo chiaramente sempre gli obiettivi prefissati in precedenza e aumentandone l'attenzione.

Di questo argomento ne tratta anche Olympus, l'Osservatorio finalizzato a monitorare l'evoluzione della produzione legislativa e dell'elaborazione giurisprudenziale nazionale, comunitaria e regionale, di merito e di legittimità, in tema di sicurezza sul lavoro.

⁶⁷ P. LOI, *La sicurezza diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, in *Collana di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2001.

⁶⁸<https://www.puntosicuro.it/sicurezza-sul-lavoro-C-1/settori-C-4/associazioni-C-31/le-competenze-delle-regioni-in-materia-di-sicurezza-sul-lavoro-AR-12115/>.

⁶⁹ G. AMOROSO - V. DI CERBO - A. MARESCA, *Diritto del lavoro, la Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 2043.

1.3. I risultati del Decreto Legislativo : “Il Monitoraggio sulla applicazione del D.lgs. 626/1994”.

Il D.lgs. n. 626/1994, è stato senza dubbio portatore di fondamentali innovazioni nell’ambito della tutela della salute e della sicurezza, introducendo una figura di sostegno, come sopra accennato, importante come quella del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, ma come ogni innovazione normativa di rilevante portata, è necessario a distanza di anni fare un bilancio inerente alla sua effettiva utilità. Per questo nasce il Monitoraggio sulla applicazione del D.lgs. n. 626/1994.

Il rapporto finale, atto a mostrare gli effetti del Decreto Legislativo sul mondo del lavoro, viene redatto e pubblicato il 9/12/2003, in un periodo costituzionalmente rivoluzionario. La riforma del Titolo V della nostra Costituzione, avvenuta nel 2001, aveva infatti ampliato notevolmente la competenza e l’autonomia delle Regioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Di conseguenza, si tratta di valutare in maniera oggettiva, dati alla mano, l’efficacia e l’incisività del decreto negli ambienti di lavoro, chiedendosi se abbia contribuito concretamente alla diminuzione del numero di infortuni ed incidenti sul lavoro.

L’analisi relativa agli effetti del decreto parte da una fase metodologica, all’interno della quale viene controllato l’effettivo recepimento delle previsioni legislative e se queste siano state correttamente apprese da tutti i componenti aziendali, sia dirigenziali che dipendenti.

La fase successiva intende invece stendere un rapporto che evidenzi quelle che sono le informazioni acquisite fino a quel momento. Si tratta di un documento ideato nella Regione Emilia – Romagna, poi adottato su tutto il territorio nazionale, in cui venivano affrontate diverse tematiche differenziate in nove schede tecniche, affinché il quadro operativo fosse il più chiaro possibile. Queste schede tecniche non volevano analizzare semplicemente l’aspetto formale del recepimento del decreto legislativo, bensì si concentravano su quello che era l’aspetto pratico e sulle effettive modalità di azione dei singoli componenti aziendali.

Successivamente si analizzano i singoli processi di prevenzione, elaborati dalle singole Regioni, con tutto quello che ne comporta il loro svolgimento, ossia la cooperazione tra le parti, la fase di formazione e informazione dei singoli e la gestione degli interventi.

Infine, la relazione passa ad analizzare tutti i dati raccolti in questa lunga operazione di studio, confrontando l'operato delle singole Regioni, in questo modo si è arrivati ad ottenere un quadro generale sulla effettiva applicazione del Decreto Legislativo 626/1994, dando risposta al quesito iniziale.

Il quadro che emerge da questa analisi, che risulta essere la prima condotta su larga scala su tutto il territorio italiano, evidenzia un atteggiamento positivo delle aziende per quanto riguarda l'aspetto formale del Decreto, dunque la predisposizione teorica di quanto previsto all'interno del D.lgs. n. 626/94, ma mostra anche le evidenti difficoltà dal punto di vista pratico: alcuni esempi sono dati dalla scarsa integrazione tra la gestione aziendale della produzione e quella della prevenzione, la limitata capacità di programmare la sicurezza e la carenza diffusa di un sistema informativo adeguato⁷⁰.

Il quadro generale sarà destinato a mutare con il D.lgs. 81/2008, con il quale si è inteso riordinare la materia della salute e della sicurezza nel diritto del lavoro, specificando ulteriormente le modalità di prevenzione del rischio, ampliando i compiti dei soggetti preposti al mantenimento di un alto tasso di sicurezza e di tutela della salute ed istituendo figure ancora più specifiche in materia⁷¹.

⁷⁰ *Il Monitoraggio sull'applicazione del D.lgs. 626/1994*, promosso dal Coordinamento delle Regioni e delle Province autonome, ammesso come Programma speciale dal Ministero della Salute, Roma, 2003.

⁷¹ Si vedranno successivamente le introduzioni del rappresentante territoriale per le piccole e medie imprese, specialmente nei settori di edilizia e artigianato e il rappresentante di sito produttivo per le imprese di grandi dimensioni, operanti nella medesima macro area con competenze e mansioni differenti.

1.4. Il confronto tra D.lgs. 626/94 e D.lgs. 81/2008

Lo sviluppo tecnologico all'interno delle aziende e l'evoluzione del diritto del lavoro stesso, hanno mosso la necessità di redigere un documento che potesse ricomprendere le normative in materia di sicurezza sul lavoro.

Il D.lgs. 626/1994 assurge proprio a questa funzione e può essere considerato come il primo vero insieme normativo in materia di sicurezza sul lavoro, all'interno del quale è possibile trovare inserite anche le direttive comunitarie di recepimento inerenti alla materia di cui stiamo trattando.

È opportuno aggiungere come effettivamente siano state proprio le direttive comunitarie a dare una importante accelerazione alla produzione di questo apparato normativo nel nostro Paese.

Il legislatore italiano, con il decreto di cui sopra, si trova a delineare per la prima volta un sistema organizzativo di diritti e doveri dei datori di lavoro, insieme ai modelli di gestione della prevenzione del rischio, materia di estrema rilevanza per l'attuazione di un sistema di sicurezza adeguato.

Come affermato nei paragrafi precedenti, cambia radicalmente il modo di rappresentare la sicurezza: il decreto infatti, pone il datore di lavoro e, di conseguenza, l'individuo in sé, come diretto e, talvolta, unico responsabile della sicurezza dei suoi lavoratori. Viene meno l'idea che sia il lavoratore ad essere quasi sempre responsabile di incidenti ed infortuni nei luoghi di lavoro.

Un passo ulteriore rispetto alle direttive poste in essere fino a questo momento, viene effettuato con l'individuazione della sicurezza quale interesse collettivo e di conseguenza con il coinvolgimento di tutto l'apparato aziendale : dal datore di lavoro ai singoli lavoratori, che possono da questo momento interagire direttamente e partecipare alla realizzazione del più alto livello di sicurezza possibile, grazie alle figure preposte a dar loro voce senza timore di ritorsioni.

La prevenzione del rischio diventa la base per la corretta attuazione di un sistema di sicurezza efficace, argomento che prima era solo marginale data la concezione precedente prettamente riparatoria, tipica del periodo antecedente ai decreti.

Se infatti, con il D.lgs. 80/1898 veniva a prevalere un interesse meramente riparatorio nei confronti del lavoratore infortunato, quindi si provvedeva solo ad una riparazione del danno, senza soffermarsi su quelle che erano le cause, con il D.lgs. n. 626/1994 si compie un passo importante recependo oltretutto la direttiva europea 391/1989/CEE adottando il modello di sicurezza partecipativa⁷², fortemente voluto dalla politica comunitaria. Tale modello consentiva al lavoratore il diritto ad essere informato, ma anche quello ad ottenere una formazione adeguata allo svolgimento della prestazione di lavoro, in osservanza delle esigenze prevenzionistiche.

L'obiettivo da raggiungere imposto dal D.lgs. 626/1994 è la azione coordinata tra datore di lavoro e lavoratori, con lo sviluppo di procedure standard e particolari a seconda dell'ambiente lavorativo⁷³.

Emerge persino la nozione di infortunio comportamentale⁷⁴, per il quale può essere considerato infortunio anche l'evento conseguente ad una cattiva attenzione o percezione del rischio.

Le novità introdotte da questo decreto legislativo sono state modificate ed ampliate dal D.lgs. 81/2008, altresì noto come Testo Unico sulla sicurezza.

Prima della pubblicazione del decreto di cui sopra, nell'agosto del 2007, l'INAIL⁷⁵ aveva redatto un rapporto inerente ad un dato estremamente preoccupante sull'incremento delle morti sul lavoro del 2,2% rispetto all'anno precedente; chiaro sintomo di una efficacia insufficiente del lavoro effettuato sino a quel momento in materia di prevenzione e tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro.

⁷² P. BELLOCCHI, *La sicurezza nei luoghi di lavoro e jobs act*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 16.

⁷³ R. GUARINIELLO, *I profili innovativi del D.lgs. 626/94 dir. Prat. Lav. 4,25, 1994*; M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2010; SPADAFORA, *Prime considerazioni sulla attuazione delle direttive comunitarie in tema di salute e sicurezza dei lavoratori*, in *Dir. Lav.*, 1995, p. 83.

⁷⁴ http://www.edscuola.it/archivio/norme/decreti/dlvo626_94pront.pdf

⁷⁵ INAIL : Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Si tratta di un ente pubblico non economico, istituito nel Marzo 1933, al fine di prevenire e fornire assistenza nei casi di infortunio nei luoghi di lavoro o in riferimento all'esecuzione della prestazione lavorativa. Ad oggi, dopo l'acquisizione nel 2010 dell'Ispesl (Istituto superiore di prevenzione e sicurezza sul lavoro) e dell'Ipsema (istituto di previdenza per il settore marittimo), unico istituto che si occupa di garantire assicurazione ed indennizzo, formazione e ricerca scientifica, preparazione e prevenzione alle singole imprese.

Il dato di cui sopra, evidenziava anche un forte aumento delle vittime tra i lavoratori extracomunitari, interinali e parasubordinati, segno che sarebbe dovuta cambiare la politica interna delle singole aziende, tutelando anche quelle tipologie di lavoratori diverse rispetto alle forme classiche. Per questo motivo, come vedremo in seguito, una delle prime innovazioni del Testo Unico sarà proprio l'ampliamento della nozione di lavoratore, a discapito della nozione di dipendente⁷⁶.

Si era profilata una situazione di malcontento anche in Europa, che aveva già sollecitato l'Italia ad incrementare le misure preventive e la preparazione tecnico scientifica degli organismi preposti alla tutela della sicurezza.

Il Testo Unico è dunque ideato per rivedere e ripartire tra gli organi aziendali le varie competenze, affinando le tecniche preventive.

Per fare un esempio, in capo alle aziende è stato posto un obbligo di valutazione e gestione del rischio molto più ampio rispetto al decreto precedente, obbligando il datore di lavoro a consultare il medico competente e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza per redigere il documento di valutazione dei rischi.

La redazione del Testo Unico è avvenuta, inoltre, con la collaborazione dei maggiori esponenti sindacali tra cui quelli di CGIL, CISL, UIL, organizzazioni che rappresentavano maggiormente gli interessi dei lavoratori.

Questa collaborazione mostra la concreta attuazione di quello che era l'obiettivo che il D.lgs. si era prefissato ovvero la partecipazione di tutto l'apparato aziendale alla realizzazione del miglior grado di sicurezza raggiungibile in base agli strumenti e alle conoscenze a disposizione, coinvolgendo le parti sociali. Le tematiche affrontate e modificate dal Testo Unico sono l'introduzione di sanzioni penali in caso di trasgressione della normativa e inasprimento delle sanzioni già previste dal precedente decreto, l'ampliamento della figura dell'RLS, quale rappresentante dei lavoratori che può ispezionare gli impianti e visionare i documenti aziendali relativi alla sicurezza, l'obbligo ed estensione della compilazione del documento di valutazione del rischio da parte del datore di lavoro

⁷⁶ La nozione di lavoratore ora è data dalla necessità di estendere le norme di prevenzione anche ai lavoratori che operavano per l'azienda senza svolgere nella stessa a propria mansione.

(obbligo non delegabile), la consultazione del RLS in merito alla individuazione del medico competente ⁷⁷.

Una novità di estrema rilevanza è caratterizzata dalla possibilità di ricorrere all'autorità competente nel caso in cui le misure di prevenzione dei rischi attuate dai dirigenti siano considerate dal rappresentante insufficienti. È una introduzione di duplice portata dal momento in cui, fino al decreto precedente, l'unica ipotesi configurabile era quella di agire contro le decisioni del datore di lavoro, non anche avverso i dirigenti. Tale possibilità viene altresì attribuita ai rappresentanti dei lavoratori, ossia alla figura di cui ci interessa trattare.

Tali modifiche, mostrano come negli anni il livello di sicurezza abbia subito delle trasformazioni e come esso sia in continua evoluzione, specialmente in conseguenza all'avanzamento di nuove tecnologie, che richiedono un livello formativo e di istruzione sempre maggiore.

Il soggetto al quale è richiesto il massimo grado di diligenza possibile è il datore di lavoro il quale, come sopra riportato, ha l'onere di redigere il documento di valutazione del rischio e come sempre di adeguarsi al mutare delle esigenze e delle situazioni.

Nello specifico, il contenuto di tale documento è riportato nell'art. 28 del Testo Unico: *“una relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l'attività lavorativa, nella quale siano specificati i criteri adottati per la valutazione stessa; b) l'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali adottati, a seguito della valutazione di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a); c) il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza; d) l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri; e) l'indicazione del nominativo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o di quello territoriale e del medico competente che ha partecipato alla valutazione del rischio, va precisato come successivamente con il D.lgs. n.81/2008*

⁷⁷ <http://www.normativa-sicurezza-sul-lavoro.it/dalla-626-al-81-08.html>

il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza fornisca un ausilio per la nomina del medico competente; f) l'individuazione delle mansioni che eventualmente espongono i lavoratori a rischi specifici che richiedono una riconosciuta capacità professionale, specifica esperienza, adeguata formazione e addestramento”.

Questa disposizione, unitamente all'art. 29⁷⁸ del T.U., costituisce il momento fondamentale dello sviluppo del sistema prevenzionistico⁷⁹.

La valutazione del rischio deve essere effettuata con l'ausilio di due figure modificate dal Testo Unico e ciò costituisce una ulteriore novità dello stesso: il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) e il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP).

Queste figure costituiscono un contributo fondamentale per il datore di lavoro e per questo motivo necessitano di una spiegazione ulteriore che verrà effettuata nei capitoli successivi.

Ulteriori novità in materia di valutazione del rischio, riguarda gli ambiti in cui si sviluppa il sistema prevenzionistico.

Spesso si pensa che il Testo Unico abbia introdotto concetti nuovi di rischio sebbene in realtà siano definizioni già introdotte, specialmente in materia comunitaria.

Ad esempio, il precetto contenuto nell'art. 6 paragrafo 3 della Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, che impone al datore di lavoro l'obbligo di “valutare i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici e nella sistemazione dei luoghi di lavoro”, ha trovato dapprima recepimento nell'articolo 4, comma 1, del D.lgs. n. 626/94 e ora negli articoli 17, comma 1 lettera a) e nell'articolo 28, comma 1 del D.lgs. n. 81/2008.

Sul contenuto di quest'obbligo era già intervenuta la Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea n. 49/00 del 15/11/2001 che aveva sottolineato come la valutazione, posta a carico del datore di lavoro, dovesse riguardare tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori “senza limitazione ad alcune

⁷⁸ Trattasi dell'articolo inerente alla redazione del documento di valutazione dei rischi.

⁷⁹ R. DE LUCA TAMAJO – O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2017.

specifiche fattispecie” : questo è quanto riportato da G. Porcellana ed M. Montrano sul quotidiano “Punto Sicuro”⁸⁰, affermando come in effetti siano concetti di nuova introduzione in Italia, ma già ampiamente affrontati in precedenza.

Una situazione simile è rappresentata dallo stress lavoro correlato, concetto introdotto per ampliare il concetto di “rischi ivi compresi” presente nel D.lgs. 626/94. Infatti di detto rischio, se ne era già parlato all’interno dell’accordo europeo dell’8 ottobre 2004, così come per quello riferito alle madri lavoratrici in stato di gravidanza e alle differenze di genere.

Alcuni commentatori hanno così erroneamente ritenuto che queste valutazioni espresse del rischio fossero novità tipiche del Testo Unico, in realtà detto testo ha voluto semplicemente focalizzare l’attenzione su alcune tematiche che i datori di lavoro spesso tralasciavano o ponevano in secondo piano⁸¹.

Riprendendo le fila del discorso, è possibile dunque affermare come le vere novità introdotte dal Testo Unico siano in realtà ascrivibili al contenuto del documento di valutazione del rischio.

L’esempio più concreto è dato dalla previsione della obbligatorietà della data certa, strumento ulteriore per comprendere l’irreprevedibilità dell’evoluzione normativa.

Inoltre, con il D.lgs. 81/2008 si è verificato un inasprimento delle sanzioni previste in caso di inosservanza degli obblighi del datore di lavoro e dei suoi collaboratori. A questo punto, una recente sentenza della Corte D’Appello di Campobasso dell’8 agosto 2017, ha affermato come il datore di lavoro sia esente da responsabilità per l’infortunio di un proprio dipendente, qualora abbia predisposto tutte le misure protettive idonee a garantire la sicurezza dei dipendenti sul luogo di lavoro e quando abbia effettivamente verificato che siano state utilizzate e rispettate.

⁸⁰ <https://www.puntosicuro.it/sicurezza-sul-lavoro-C-1/settori-C-4/sanita-servizi-sociali-C-12/valutazione-del-rischio-nel-d.lgs.-81/08-le-novita-effettive-AR-8568/>

⁸¹ G. PORCELLANA – M. MONTRANO, *Nuovo codice sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro*, in Lulu Editore, 2016.

Di conseguenza, si tende a ritenere il datore di lavoro esente da responsabilità solo quando il comportamento del lavoratore sia stato abnorme, esorbitante o assolutamente imprevedibile⁸².

A tal proposito è di notevole rilievo anche l'ampliamento delle definizioni di lavoratore e datore di lavoro: difatti viene ascritto alla figura di lavoratore, qualsiasi persona che svolga una attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro, anche al solo fine di apprendere un mestiere con o senza retribuzione, art. 2 lettera a)⁸³ e anche l'art. 4 del D.lgs.81/2008, che esplica le figure alle quali non è imputata la qualità di lavoratore nel senso sopra indicato.

Questa modifica comporta della conseguenze anche sul piano della nomina del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza: infatti, andando a parlare non più solo di dipendente ma più in generale di lavoratore, ascrivendo a questa figura anche lavoratori non subordinati e standard⁸⁴, possiamo dire che tale figura viene designata anche con l'ausilio dei lavoratori diversi dal dipendente subordinato come era in precedenza.

Per contro, nell'art. 2 lettera b), viene allargata anche la nozione di datore di lavoro, definito così come il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che ne ha piena responsabilità poiché esercente

⁸² Corte di Appello Potenza, Sez. Lav., 16 maggio 2017, n.8, in *Guida dir.*, 40, 52. 2017; M.L. MINNELLA, *Infortuni sul lavoro e confini della posizione di garanzia*, in *Diritto penale contemporaneo* (online),2013; R. GAROFOLI *Manuale di diritto penale, parte generale*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p. 537.

⁸³ D.Lgs. 81/2008, art. 2 lett. a) "Ai fini ed agli effetti delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo si intende per: a) "lavoratore": persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari. Al lavoratore così definito è equiparato: il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto, che presta la sua attività per conto delle società e dell'ente stesso; l'associato in partecipazione di cui all'articolo 2549, e seguenti del codice civile; il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e di cui a specifiche disposizioni delle leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro; l'allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l'allievo sia effettivamente applicato alla strumentazioni o ai laboratori in questione; il volontario, come definito dalla legge 1° agosto 1991, n. 266; i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile; il volontario che effettua il servizio civile; il lavoratore di cui al decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e successive modificazioni.

⁸⁴ P. PASCUCCI – S. COSTANZI, *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *Olympus Working Paper*, Urbino, 2002.

dei poteri di spesa e decisionali. Di conseguenza, emerge che gli obblighi del datore di lavoro siano estesi anche ai dirigenti ed ai preposti: figure che rivestono ruoli a seconda delle loro competenze professionali⁸⁵.

A questo proposito possiamo dunque parlare di un vero e proprio principio di effettività per il quale conta chi realmente sia dotato di poteri gestionali e datoriali⁸⁶.

Una ulteriore modifica è costituita dalle differenze di svolgimento della valutazione del rischio, a seconda del numero dei lavoratori presenti in azienda. Infatti, le aziende che occupano fino a cinquanta dipendenti e che, oltretutto, non siano soggette a un rischio particolarmente elevato, potranno seguire una procedura standard, stabilita da un decreto interministeriale⁸⁷.

Rivolgendo lo sguardo all'art. 28, è possibile evidenziare una aggiunta dal punto d) al punto f), riguardante la modalità con cui si intende svolgere il controllo preventivo, che deve essere spiegata in maniera esauriente.

La novità di estrema rilevanza in materia di sicurezza è quella secondo la quale ogni azienda si deve dotare in maniera imprescindibile di un sistema organizzativo prevenzionistico.

La figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, invece, è stata perfezionata ed ampliata. Mentre con il D.lgs. 626/1994 si parlava molto genericamente di una figura derivante dalla rappresentanze sindacali presenti in azienda, con il Testo Unico viene disciplinata in maniera più precisa ed esauriente la nomina dei rappresentanti a seconda del numero dei lavoratori presenti in azienda, aggiungendo a questa novità anche l'istituzione della figura di rappresentante dei lavoratori territoriale (RLST) e di sito produttivo (RLSSP)⁸⁸.

Una ulteriore progressione rispetto al decreto legislativo del 1994, è determinata dalla condizione di necessarietà che viene attribuita alla figura del RLS: nel Testo Unico infatti, si sopperisce alla mancata designazione o elezione

⁸⁵ <http://www.vigilfuoco.it/asp/ReturnDocument.aspx?IdDocumento=130>

⁸⁶ L. GAETA, *Appunti dal corso di diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2018.

⁸⁷ Portale consulenti.

⁸⁸ P. PASCUCCI – S. COSTANZI, *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *Olympus Working paper*, Urbino, 2010.

del rappresentante con l'attribuzione delle stesse competenze ad un'altra figura, ossia il rappresentante territoriale o di sito produttivo⁸⁹.

Terminando l'analisi del D.lgs.81/2008, va infine specificato che ai fini della valutazione della responsabilità amministrativa degli enti in materia di sicurezza, viene valutata la organizzazione del lavoro, della prevenzione dei reati in merito alla violazione delle norme in materia di sicurezza⁹⁰.

Possiamo quindi affermare come la macro area della sicurezza sul lavoro abbia subito una evoluzione negli ultimi anni; i due decreti legislativi affrontati in precedenza, ancora oggi, sono considerati il *vademecum* al quale attenersi per adempiere alla funzione di tutela della sicurezza nel miglior modo possibile. In particolare il D.lgs. 81/2008, modificato successivamente dal D.lgs. 106/2009, ha distinto con maggiore precisione le figure che devono assicurare il massimo grado di tutela, imponendo però la continua collaborazione tra loro e ha fatto in modo che venissero superate quelle concezioni e quei modelli limitativi della sicurezza in azienda che si erano delineati fino a quel momento. Inoltre è evidente come per il legislatore sia da un lato rilevante il sistema collaborazionistico, ma come al contempo risulti necessario l'impegno da parte di tutti i lavoratori⁹¹ affinché in prima persona si prendano cura della propria salute e sicurezza; l'impegno dunque non è delegato esclusivamente ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

Gli interventi che prima del Testo Unico erano considerati colpevolizzanti in caso di incidenti o infortuni sul lavoro, ora sono considerati come spunti per prevenire tali situazioni, si è dunque iniziato a promuovere una cultura di sicurezza⁹². Senza dubbio l'obiettivo del Decreto Legislativo di cui stiamo trattando, fu quello di riordinare una materia complessa e dalla legislazione non del tutto precisa e delineata.

⁸⁹ Art. 47, comma 8 D.lgs. 81/2008 “ Qualora non si proceda alle elezioni previste dai commi 3 e 4, le funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza sono esercitate dai rappresentanti di cui agli articoli 48 e 49, salvo diverse intese tra le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

⁹⁰ Art. 300 D.lgs. 81/2008.

⁹¹ O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam, Milano, 2017, p.453.

⁹² L. GOLZO, *La prevenzione e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel quadro del cambiamento della organizzazione aziendale*, in M.TIRABOSCHI, *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, commentario al decreto legislativo 9 Aprile 2008 n.81*, in *Le nuove leggi civili*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 30 ss.

Il Testo Unico in materia di salute e sicurezza è di estrema rilevanza ai fini della nostra trattazione poiché modifica ed amplia la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, istituendo anche la figura del rappresentante di sito produttivo oltre che di quello territoriale e aziendale già previste⁹³.

⁹³ M. LAI, *Il ruolo delle parti sociali* e A. BALDASSARRE, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e il rilancio della filosofia partecipativa*, in *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, commentario al decreto legislativo 9 Aprile 2008, n.81*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

CAPITOLO SECONDO : I profili collettivi : dalla contrattazione collettiva al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

SOMMARIO: 2. 1. La contrattazione collettiva e il rapporto con la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. – 2.1.1. La contrattazione collettiva ed il perseguimento di interessi comuni. – 2.1.2. I soggetti della contrattazione collettiva. – 2.2. La rappresentanza sindacale e la nascita del concetto di rappresentatività.

2.1. La contrattazione collettiva e il rapporto con la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

La tutela della salute e della sicurezza del lavoro è sempre stata oggetto di dibattito, complice il fatto che sia stata una materia affrontata solo negli anni più recenti, dal momento in cui le prime strutture normative rilevanti ed afferenti all'argomento si sono riscontrate solo a partire dallo Statuto dei Lavoratori, sino ad arrivare al Testo Unico del 2008.

Si tratta di individuare i motivi che hanno spinto il diritto italiano a disciplinare in maniera differente le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza, separandole dalle rappresentanze sindacali presenti in azienda, preposte alla contrattazione collettiva per garantire diritti ai lavoratori e la salubrità del luogo di lavoro.

Il diritto dei lavoratori ad essere tutelati all'interno dei luoghi di lavoro è un diritto costituzionalmente rilevante e, di conseguenza, inalienabile; si tratta al contempo di un diritto di difficile attuazione, per questo nel corso del tempo si è andata sviluppando la concezione secondo la quale fosse indispensabile fare in

modo che i lavoratori avessero a disposizione degli strumenti concreti per la promozione delle garanzie di salute e sicurezza.

Per ovviare a queste incertezze, ancora ben radicate, possiamo fare oggi riferimento alle rappresentanze dei lavoratori in materia di salute e sicurezza, nelle loro varie accezioni; esse hanno l'obiettivo di rappresentare al meglio i lavoratori e fare in modo che il datore di lavoro sia al corrente di qualsiasi problema o situazione critica presente all'interno delle aziende, secondo un filo diretto realizzato proprio dallo stesso rappresentante.

È necessario compiere un passo indietro, fino alla promulgazione della Costituzione, laddove per la prima volta si avverte un cambio di rotta; si prevede la possibilità di avere una libera organizzazione sindacale e questo comporta una concreta cesura rispetto al passato, in riferimento al modo di concepire la possibilità dei lavoratori di associarsi e farsi rappresentare.

Ci si chiede dunque se sia possibile affrontare il tema delle rappresentanze sindacali prescindendo dalla contrattazione collettiva. Ad oggi la risposta sembra essere negativa, chiarendo ancora una volta il ruolo fondamentale della contrattazione collettiva, capace di portare in sede di negoziazione le problematiche maggiori che i lavoratori si trovano a vivere in prima persona all'interno delle aziende.

Va anticipato come la branca del diritto del lavoro che si occupa dei sindacati, della contrattazione collettiva e delle condizioni di lavoro, ossia il diritto sindacale, sia costituita per la maggior parte dalla prassi¹; e dunque vi è la necessità di uniformarla con i dati normativi che si sono susseguiti nel tempo²; se a questa problematica si aggiunge la delicatezza del tema oggetto della trattazione, è comprensibile che vi sia un dibattito aperto in merito a quale possa essere il punto di equilibrio di questo argomento.

¹ R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p.198.

² Altre fonti normative sul tema della libertà sindacale sono rappresentate dall'art. 23 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e da alcune convenzioni OIL che si sono pronunciate in materia, affermando l'effettiva astensione dello Stato e garantendo la libertà sindacale a tutte le parti contrattuali; a seguire troviamo anche la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che impone la garanzia del diritto di associazione sindacale, la Carta Sociale e infine il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali elaborato dalle Nazioni Unite.

Osservando dunque, quanto disposto dall'art. 39 Cost.³, che al primo comma sancisce la libertà sindacale, intesa come capacità per il lavoratore privato e pubblico⁴ di far parte di una organizzazione atta a perseguire un interesse comune, è possibile constatare l'irreversibile abbandono della concezione corporativa tipica dei primi passi delle associazioni sindacali, secondo la quale la realizzazione degli interessi collettivi veniva perseguita senza la partecipazione dei soggetti direttamente interessati⁵. In altre parole, la possibilità che essi istituiscano organizzazioni fa sì che anche queste ultime godano di libertà sindacale⁶.

Se da un lato la libertà sindacale è considerata una prerogativa del lavoratore, dall'altro è opportuno che siano chiare anche le modalità di operazione delle organizzazioni poste in essere in ambito aziendale; non è possibile dunque che sia lasciato tutto alla libera iniziativa delle parti.

Il *modus operandi* delle organizzazioni sindacali è, senza dubbio, la contrattazione collettiva, con la quale i sindacati promuovono gli interessi dei lavoratori su qualsiasi materia afferente alla prestazione lavorativa.

La *ratio* della contrattazione collettiva, è il raggiungimento di interessi comuni a tutti i lavoratori, di conseguenza sembra impensabile cassare l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, dal momento in cui gli interessi dei lavoratori sono da sempre difficilmente raggiungibili se perseguiti individualmente⁷. Per questi motivi, il collegamento con la contrattazione collettiva è oggi inevitabile e di fondamentale importanza.

D'altra parte però va segnalata la possibilità che i lavoratori decidano di non aderire ad alcuna organizzazione sindacale, senza che questo possa comportare alcun atteggiamento discriminatorio nei confronti degli stessi⁸. A sostegno di

³ Art. 39 Cost.: "L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge".

⁴ Per gli appartenenti ad un corpo militare non era previsto questo diritto, che per tutti gli altri individui risulta essere un diritto inviolabile costituzionalmente previsto. Le cose sono cambiate con una storica Sentenza, la n. 120/2018 della Corte Costituzionale. La Corte ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 1472 2° comma dell'ordinamento militare, con il quale era sancita la assoluta impossibilità per gli appartenenti ad un corpo militare di istituire o aderire ad associazioni sindacali.

⁵ R. DE LUCA TAMAJO – O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, in *Breviaria Iuris*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2017, p. 83 ss.

⁶ R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p. 201.

⁷ M. BALLESTRERO – G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 40 ss.

⁸ M. RUINI, *L'organizzazione sindacale e il diritto di sciopero nella Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 1953. ; G. MAZZONI, *I rapporti collettivi di lavoro*, Milano 1967, p. 52.

questa dottrina, rafforzando questa opinione, è intervenuto l'art. 15 della l. 300/1970 istitutiva dello Statuto dei Lavoratori, secondo il quale sia nullo qualsiasi patto che subordini l'occupazione di un lavoratore all'appartenenza di un sindacato⁹.

Vi sono, a riguardo, due interpretazioni dottrinali differenti rispetto alla libertà di organizzazione del sindacato: secondo alcuni, si tratta di una espansione e realizzazione¹⁰ della libertà prevista dall'art. 18 Cost.¹¹, secondo altri la libertà di associazione sindacale è molto più ampia e riconducibile a qualsiasi tipo di organizzazione, anche temporanea. Per questi ultimi infatti, l'elemento essenziale non è quello formale, bensì l'effettiva realizzazione dell'interesse collettivo¹².

È importante inoltre segnalare la visione che Pera¹³ fornisce della libertà associativa, intesa come libertà civile e non politica, come altri sembrano intendere. Infatti ai soggetti interessati a detta libertà, è garantita la totale non ingerenza da parte dello Stato, consentendo di questo passo la completa autogestione degli interessi. In ogni caso, come per tutti i diritti implicanti una libertà, è opportuno porre alcuni limiti che consentano a tutti gli individui di darne espressione in maniera corretta ed efficace.

In relazione al quesito su chi possano essere i destinatari del diritto della libera organizzazione sindacale, si fa riferimento alla soluzione proposta da Pera secondo la quale sia sufficiente lo svolgimento di una prestazione lavorativa sul

⁹ Art. 15 L. 300/1970 "E' nullo qualsiasi patto od atto diretto a: a) subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad una associazione sindacale ovvero cessi di farne parte; b) licenziare un lavoratore, discriminarlo nella assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari, o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione ad uno sciopero. Le disposizioni di cui al comma precedente si applicano altresì ai patti o atti diretti a fini di discriminazione politica, religiosa, razziale, di lingua o di sesso".

¹⁰ P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione*, Cedam, Padova, 1966, p. 66 ss.; C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema di diritto del lavoro*, Feltrinelli, Milano, 1958, p.58 ss.

¹¹ Art. 18 Cost.: "L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. E' condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce".

¹² M. RUSCIANO, *Riv. it. dir. lav.* 85, I, 590; G. PROSPERETTI, *La libertà sindacale in nuovo trattato di diritto del lavoro*, I, 15; R. FLAMMIA, *Contributo all'analisi dei sindacati di fatto*, Giuffrè Editore, Milano, 1963, p. 7ss.

¹³ G. PERA, *Enciclopedia giuridica del lavoro*, Cedam, Padova, 1980.

territorio italiano per poter essere membri e addirittura titolari di poteri rappresentativi nelle suddette organizzazioni.

Ma, a questo punto, è lecito domandarsi come sia possibile ottenere una tutela della salute e della sicurezza che possa destinarsi a tutti i lavoratori indipendentemente dalla adesione ad una organizzazione sindacale presente in azienda. Il diritto oggetto della nostra trattazione infatti, non può essere garantito in maniera differente tra i lavoratori, di conseguenza è necessario fare in modo che non vi siano discriminazioni di alcun genere e che la tutela della salute non sia un diritto esclusivo degli aderenti ad un sindacato. A questo proposito è intervenuto lo Statuto dei Lavoratori, nel 1970, disciplinando per la prima volta la dimensione collettiva dell'interesse alla sicurezza sul lavoro¹⁴ suscitando, come vedremo in seguito, un importante dibattito, in merito ai soggetti preposti alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Lo Statuto dei lavoratori identifica la tipologia di rappresentanza da seguire, preferendo un modello di rappresentanze dei lavoratori collegata al sindacato esterno, rispetto al modello delle coalizioni spontanee. Ma quanto disposto, come vedremo in seguito, dall'art. 19 dello stesso Statuto in merito alle rappresentanze sindacali aziendali, non coincide propriamente con l'art. 9 del medesimo.

Da un lato, l'art. 9 dello Statuto, prevede che i lavoratori per mezzo di proprie rappresentanze controllino l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e quindi tale previsione è totalmente riconducibile alla materia della sicurezza sul lavoro e all'ipotesi che i lavoratori istituiscano una figura *ad hoc*; mentre l'art. 19 dello stesso Statuto, si concentra su un concetto più ampio di rappresentanza sindacale, legandolo alle associazioni firmatarie dei contratti collettivi, occupandosi dei diritti dei lavoratori.

Occorre dunque chiedersi in che modo le organizzazioni sindacali per il tramite della contrattazione collettiva, abbiano perseguito un interesse così importante quale quello della sicurezza nei luoghi di lavoro domandandosi inoltre come sia possibile che il concetto di rappresentanza dei lavoratori compaia in due articoli differenti dello stesso statuto, dedicando un intero articolo alla materia della

¹⁴ M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 30 ss.

tutela della salute e sicurezza sul lavoro, lasciando intendere una separazione rispetto agli altri diritti.

Le modifiche intercorse dalla promulgazione dello Statuto dei Lavoratori sino al Testo Unico in materia di salute e sicurezza hanno poi messo in dubbio la *ratio* istitutiva delle figure dei rappresentanti, facendo in modo che ci si chiedesse se questo portasse più verso un sistema di diritti partecipativi – consultivi oppure verso una serie di diritti formazione - informazione. Prevale senza dubbio questa seconda fattispecie, prediligendo dunque la conoscenza, lo studio e la formazione, rispetto ad un sistema di puro e semplice dialogo tra le parti.

Per arrivare a questo punto però, occorre analizzare un fattore antecedente.

2.1.1. La contrattazione collettiva ed il perseguimento di interessi comuni.

Come citato in precedenza, la contrattazione collettiva è garantita dalla libertà sindacale prevista all'interno del nostro ordinamento, ma l'ordinamento corporativo in passato attribuiva, per ogni categoria predeterminata, la personalità pubblica ad un solo sindacato di lavoratori e di imprenditori che dovevano poi essere riuniti nella Corporazione ossia un organo dello Stato. Si trattava dunque di qualcosa di ancora limitato e non certo sufficiente alle esigenze previste.

Durante il periodo corporativo, questi sindacati erano effettivamente dotati di rappresentanza legale, stipulavano contratti tra loro e avevano come obiettivo comune il benessere dell'economia nazionale. Come è prevedibile però, la salute dei lavoratori era posta indubbiamente in secondo piano. Nonostante questo, furono effettivamente apportati piccoli miglioramenti alle condizioni di lavoro, specialmente in riferimento agli orari, alle garanzie previdenziali e al riposo settimanale; si trattava però ancora di far prevalere un interesse nazionale e questo obiettivo venne perseguito ancora strenuamente negli anni del regime fascista, durante i quali la libertà sindacale venne nuovamente repressa e il contropotere dei lavoratori venne quasi del tutto annientato¹⁵. Si era ancora lontani dal salto di qualità richiesto.

¹⁵ A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 90 ss.

Appena prima dell'avvento della Costituzione, un Accordo Interconfederale del 1947 aveva previsto la possibilità di costituire all'interno delle aziende, delle strutture sindacali denominate Commissioni Interne.

Le Commissioni Interne rappresentavano il primo vero compromesso tra i sindacati e i datori di lavoro, permettendo ai primi di partecipare attivamente alla vita aziendale, situazione che i datori di lavoro avevano tentato di scongiurare fino a quel momento¹⁶. Tuttavia le Commissioni presentavano ancora una struttura embrionale, i compiti e i poteri risultavano ancora molto generici e lo stesso Accordo Interconfederale negava il fatto che fossero una vera rappresentanza sindacale. Era comunque un passo importante per tutelare i lavoratori.

La giurisprudenza non negò la validità di questi contratti, nonostante mancasse il requisito di registrazione dei sindacati e venne infine sancita la applicabilità di questi contratti collettivi a tutti i dipendenti dell'azienda o dello stabilimento per il quale essi erano stati stipulati. Il passaggio successivo rispetto a questo fu l'istituzione dei Delegati di reparto, che vennero immediatamente recepiti come figure essenziali nei contratti collettivi.

Con l'avvento della Costituzione, viene per la prima volta citato il contratto collettivo, inteso come accordo in grado di determinare autonomamente l'ambito di applicazione dello stesso. In ogni caso, i contratti collettivi odierni, costituiscono un enorme contributo per delineare quello che è il diritto del lavoro oggi.

Le parti contrattuali hanno la facoltà di scegliere la propria controparte e di operare con il più grande potere di autonomia, salvo che sia diversamente disposto dalla legge, come nel caso di una tutela minima del lavoratore e inoltre consentono di poter trattare su qualsiasi materia.

Anche il tema della sicurezza sul lavoro risulta oggi compreso nelle materie oggetto di contrattazione collettiva ed è sempre stato un argomento di dibattito, pensando che un diritto come quello della salute e sicurezza non possa mai essere contrattato, tantomeno limitato. In passato si è sempre trattato di un tema estremamente delicato.

¹⁶ M. PERSIANI – F. LUNARDON, *Fondamenti di diritto sindacale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 81 ss.

È opportuno rendersi conto di come sia difficile parlare di libertà e sicurezza allo stesso tempo, dal momento in cui ai fini del raggiungimento del più alto grado di sicurezza tecnologicamente possibile, sia necessario porre dei limiti alla libertà individuale¹⁷, dunque anche a quella di iniziativa economica del datore.

Secondo Montuschi¹⁸, in passato si è cercato di sopperire ad uno scarso apparato normativo in materia di sicurezza, proprio con la contrattazione collettiva e con l'ausilio del principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile.

Il tema della sicurezza sul lavoro è estremamente delicato perché ha come oggetto un bene indisponibile ed inalienabile, di conseguenza viene lasciato poco margine alla contrattazione collettiva, pur con la consapevolezza che il numero di infortuni sul lavoro sia in esponenziale aumento¹⁹, facendo così emergere la necessità di intervenire e di pensare ad un risultato che possa essere concretamente utile e che possa quantomeno diminuire il numero degli infortuni e degli incidenti sul luogo di lavoro.

L'intervento di cui sopra, è identificato con la redazione dello Statuto dei lavoratori, in particolare con quanto disposto dall'art. 9, secondo il quale si è riconosciuto in capo ai lavoratori il diritto, tramite le rappresentanze sindacali, di *“controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica”*, articolo che comunque dava ancora pochi risultati e rimaneva poco utilizzato.

Oggi comunque, ad essere mutato è l'atteggiamento di entrambe le parti contrattuali; infatti le organizzazioni siano esse sindacali o meno, hanno un atteggiamento collaborazionistico nei confronti della controparte, improntato verso un sistema prevenzionistico e preparatorio²⁰; si tratta di una situazione che in precedenza risultava abbastanza improbabile, ma che è nata proprio in seguito a questi piccoli passi.

¹⁷ P. LOI, *La sicurezza diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2000, p. 39.

¹⁸ L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Franco Angeli Editore, Milano, 1986.

¹⁹ G. NATULLO, *“Nuovi” contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in Olympus Working Papers, n. 5, Urbino, 2012.

²⁰ *Ibidem*.

Ci si chiede se la contrattazione collettiva possa essere utile ai fini dell'evoluzione e dello sviluppo della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Oggi possiamo dire che sia fondamentale dal punto di vista della organizzazione e della gestione delle competenze dei singoli rappresentanti dei lavoratori, specificando alcune fattispecie che risultano, dalla sola lettura del dato normativo, ancora lacunose²¹. In passato invece, il ricorso alla contrattazione collettiva veniva spesso considerato fuori luogo, proprio in ossequio al principio secondo cui la sicurezza fosse un bene insindacabile e inalienabile.

Emerge dunque la volontà di tutelare i lavoratori prevenendo qualsiasi danno all'integrità fisica, psichica e morale del lavoratore sin dall'inizio, andando così ad evitare dunque tutte quelle situazioni di pericolo nelle quali il lavoratore potrebbe trovarsi senza un apparato prevenzionistico e informativo adeguato²².

Oltretutto si deve segnalare come inizialmente si pensasse che la contrattazione collettiva avrebbe subito un arresto, in conseguenza all'avvento del sistema prevenzionistico basato sul tripartitismo (rappresentanze dei lavoratori, dei datori di lavoro e istituzioni); in realtà la contrattazione collettiva risulta essere ancora oggi di estrema rilevanza, specialmente in merito a quelle che possono essere ulteriori migliorie all'apparato prevenzionistico²³. Tanto è vero che negli ultimi anni si è aggiunto un ulteriore tassello derivato dall'analisi dello stress – lavoro correlato che ha arricchito il sistema prevenzionistico, per il quale la contrattazione collettiva ha avuto e ha tutt'ora un ruolo fondamentale.

Le condizioni contrattuali precarie e la crisi lavorativa in cui il nostro Paese versa dal 2008 infatti, portano ad una esasperazione del concetto di diligenza, fino a causare situazioni di forte stress sul luogo di lavoro e ad accentuare una concezione del lavoro troppo individuale anziché collettiva: ogni lavoratore arriva dunque a mostrare un eccesso di diligenza, assecondando qualsiasi condizione lavorativa pur di ottenere il guadagno pattuito in sede negoziale, comportando di

²¹ Le prassi applicative del D.lgs.626/94 hanno ricondotto la figura del RLS a quella delle RSA/RSU: V. Accordo interconfederale Confindustria, 22 Giugno 1995 (parte 1, punto 1.2), Contratto collettivo quadro Aran, 7 Maggio 1996(parte I, punto 5, lett. c).

²² Ai fini della contrattazione collettiva, comunque, non è necessario che si tratti di una associazione sindacale ma possono esserci anche organismi non associativi o rappresentanze sindacali aziendali. A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 95.

²³ M. LAI, *Il ruolo delle parti sociali*, in *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 521.

conseguenza, uno stress non solo fisico ma anche e soprattutto psicologico. Proprio per far fronte a queste condizioni, i datori di lavoro hanno l'obbligo di effettuare una valutazione dello stress lavoro correlato, analisi da effettuarsi periodicamente per prevenire eventuali situazioni problematiche, sempre sotto lo sguardo della contrattazione collettiva, trovando dunque ancora spazio dal punto di vista organizzativo.

Altro elemento fondamentale, è stato il contributo europeo al diritto del lavoro italiano che è di estrema rilevanza ma soprattutto risulta essere il punto di partenza per lo sviluppo di previsioni normative in Italia.

L'Europa ha cercato di implementare la sicurezza nei luoghi di lavoro tramite la figura del rappresentante dei lavoratori in materia di sicurezza²⁴, quindi possiamo dire che l'istituzione della figura nel territorio italiano dipenda in realtà da un sollecito europeo nei confronti dell'Italia. Tale figura risulta provenire dai paesi scandinavi, dove ancora oggi il numero degli infortuni sul lavoro risulta essere molto più basso rispetto a quello italiano, ma più in genere rispetto alle percentuali riferibili agli infortuni o incidenti degli altri Paesi.

Il rappresentante è così dotato della capacità di fungere direttamente da tramite tra quelli che sono i lavoratori e le fasi con le quali viene raggiunto il più elevato grado di sicurezza possibile.

Anche una convenzione OIL, nello specifico la n.187 del 2006 impegnava gli Stati in materia di sicurezza sul lavoro, promuovendo una collaborazione tra le parti sociali, ampliando il discorso alla sfera politica e ponendo le basi per un programma nazionale in materia²⁵.

L'analisi di queste norme, la portata costituzionale del diritto alla libertà sindacale e l'ingerenza del diritto comunitario, si sono ulteriormente sviluppate nel corso del tempo ponendo in essere una nuova concezione della tutela della sicurezza sul lavoro mantenendo però legami, più o meno stretti, con la contrattazione collettiva.

²⁴ Dir. 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

²⁵ F. CORSO – A DE SIANO – C. CARLUCCIO, *La sicurezza come valore, la prevenzione nei luoghi di lavoro tra evoluzioni normative e difficoltà applicative*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.

Con esse e con l'evolversi delle tecnologie e delle modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative, si è arrivati sino alla designazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, figure istituite proprio in merito alla materia sopra citata. Questa figura segna il passaggio in quello che è lo schema di tutela più avanzato mostrato fino ad ora, ossia quello della partecipazione e collaborazione.

Ad oggi infatti, si pensa che il miglior modo per gestire il problema della sicurezza sul lavoro sia quello di preparare nella maniera più specifica possibile i lavoratori, garantendo una informazione ed una formazione adeguate, ma soprattutto consentendo a questi ultimi la possibilità di essere direttamente rappresentati da uno o più soggetti che devono essere a loro volta figure a livello formativo e tecnico estremamente esperte e che realizzino il più possibile le esigenze in sede di contrattazione collettiva.

Ed è proprio per questo motivo che il Testo Unico ha attribuito grandissima rilevanza alle parti sociali che partecipano insieme alle istituzioni al miglioramento dei sistemi di prevenzione in materia di salute e sicurezza²⁶. Come accennato sopra, le parti sindacali hanno collaborato ai fini della stesura del Testo Unico e la prova è rappresentata dal documento dell'Assemblea nazionale dei quadri e delegati di CGIL, CISL, UIL del 12 Gennaio 2007.

All'interno di questo documento, si legge di come le rappresentanze di cui sopra *“intendano sviluppare una iniziativa a tutto campo sui temi della sicurezza e della salute, sulla base di questo documento, che dovrà trovare puntuale esplicazione, articolazione e declinazione nelle diverse piattaforme territoriali, settoriali e categoriali, da confrontare con tutti gli interlocutori: Governo, Parlamento, Istituzioni Locali, Controparti private e pubbliche”*²⁷.

L'art. 47 del Testo Unico 81/2008, prevede le modalità di elezione delle rappresentanze che sono oggetto della nostra trattazione; esse possono derivare sia da contrattazione collettiva, sia da designazione durante la giornata nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro e questo potrebbe suscitare per alcuni un problema per quanto riguarda il rapporto con le rappresentanze sindacali già esistenti.

²⁶ M. LAI, *Il ruolo delle parti sociali, in Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008 n.81*, Giuffrè Editore, Milano, p.520 ss.

²⁷ Documento dell'Assemblea nazionale dei Quadri e Delegati CGIL, CISL, UIL, Roma 2007, Qualità benessere e sicurezza, prevenire si può e si deve.

La contrattazione collettiva in conclusione consente ancora oggi di rafforzare la concezione partecipativa, di aumentare quelli che possono essere gli standard di tutela già fissati per legge e riempire gli eventuali vuoti normativi²⁸.

Possiamo concludere affermando come il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza sia ormai una figura imprescindibile nel nostro ordinamento ma che con l'istituzione della stessa siano nate delle problematiche in relazione alla loro effettiva utilità, discendenti da un momento fondamentale come la loro designazione. Per questo motivo ci si auspica che la contrattazione collettiva possa essere efficace al punto tale da risolvere queste problematiche e fornire un quadro ben delineato dei compiti dei vari rappresentanti, specialmente in quelli che, vedremo poi, sono considerati i settori più problematici come quelli delle piccole e medie imprese.

2.1.2. I soggetti della contrattazione collettiva

Avendo parlato della contrattazione collettiva, non è possibile prescindere dalle figure che la caratterizzano. Occorre dunque porre ancora per un momento l'attenzione sul contratto collettivo inteso come accordo tra due parti ossia da un lato un gruppo di lavoratori e dall'altro il datore di lavoro o più datori.

La *ratio* è di agevolare quella che è da sempre la parte contrattuale più debole nel diritto del lavoro ossia il dipendente.

Per equilibrare la delineata situazione di disparità, è rilevante identificare i soggetti della contrattazione collettiva.

Da un lato abbiamo, per il lavoratore, l'esponente di un gruppo o associazione sindacale, mentre dal lato imprenditoriale è possibile che vi sia solo il datore di lavoro ma anche un esponente del gruppo o associazione di appartenenza del datore stesso.

Addentrandoci ulteriormente nella tematica che è oggetto della nostra trattazione, possiamo affermare che proprio l'avvento delle rappresentanze sindacali ha dato alla luce e di conseguenza consentito l'evoluzione della figura del

²⁸ M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 135 ss.

rappresentante dei lavoratori in materia di sicurezza, prima riconducibile ad una delle figure cardine dei sindacati: la rappresentanza sindacale aziendale. Da una attenta lettura dell'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori, nacque dunque il problema della rappresentanza che consentiva ai lavoratori di avere una tutela reale e non solo risarcitoria in caso di condotta antisindacale del datore di lavoro²⁹.

La tesi maggioritaria ammetteva che potessero svolgere questo compito tutte le rappresentanze sindacali aziendali che stavano nascendo in quel periodo e tutti gli altri organismi di rappresentanza.

2.2. La rappresentanza sindacale e la nascita del concetto di rappresentatività.

L'apparato legislativo in materia sindacale, come affermato in precedenza, è esiguo, specialmente a causa della ferma opposizione da parte dei sindacati di effettuare le registrazioni richieste³⁰, questo ha fatto in modo che il legislatore italiano non potesse intervenire incisivamente sulla materia in questione, infatti il tema delle rappresentanze è ancora oggi controverso ed è difficile trovare una scuola di pensiero univoca.

Quando si affronta il tema delle rappresentanze sindacali, occorre individuare le prospettive secondo le quali questo argomento viene affrontato. Da un lato infatti è possibile trovare un concetto di rappresentanza dove i sindacati si pongano in maniera estremamente conflittuale rispetto alle istituzioni, dall'altro lato invece troviamo un atteggiamento molto più collaborativo ed è questo il punto che ci interessa maggiormente analizzare³¹. Si tratta comunque di organizzazioni in grado di partecipare alla contrattazione collettiva al fine di garantire diritti sociali ed economici ai lavoratori che vengono da essi rappresentati.

²⁹ P. PASCUCCI – S. COSTANZI, *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *Olympus Working papers*, Urbino, 2010.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ G. PROIA, *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in *Trattato di Diritto del Lavoro*, (diretto da) M. PERSIANI – F. CARINCI, Cedam, Lavis, 2014, p. 246 ss.

Parallelamente occorre individuare la natura giuridica delle rappresentanze sindacali; da un lato è possibile individuare l'esistenza di rappresentanti la cui nomina proviene dal basso, ossia da un'elezione diretta da parte dei lavoratori, i quali, quindi, vengono direttamente rappresentati come avviene oggi per gli RLS, mentre dall'altro lato è riscontrabile una rappresentanza proveniente dal gradino più alto occupato dalle associazioni sindacali esistenti al di fuori dell'azienda, che prevedono direttamente alla nomina dei rappresentanti³². In quest'ultimo caso, i lavoratori verranno rappresentati tramite l'associazione sindacale stessa.

È necessario, prima di analizzare le singole figure dei rappresentanti dei lavoratori illustrare una panoramica della situazione precedente all'istituzione dell'organo sopra citato.

Come sopra descritto, in passato le Commissioni Interne avevano il compito di perseguire una funzione di accompagnamento delle necessità e dei bisogni dei lavoratori³³. Lo scopo era prevalentemente collaborativo e dette Commissioni si impegnavano fondamentalmente a mantenere dei rapporti pacifici tra i lavoratori e il datore, sviluppando un rapporto comprensivo tra le parti. Dunque, non vi era ancora alcun riferimento alla materia della salute e della sicurezza.

Si è passati da un meccanismo di mero sostegno, con il quale si garantiva la partecipazione ad organismi pubblici, precedentemente preposti alla gestione delle problematiche del mondo del lavoro, ad una partecipazione attiva e soprattutto alla possibilità di costituzione di rappresentanze sindacali aziendali, le cosiddette RSA con una ampia gamma di poteri in ambito organizzativo ed assembleare³⁴, disciplinata dall'art. 19 dello Statuto dei Lavoratori³⁵.

³² P. ICHINO, *Le rappresentanze sindacali in azienda dopo il referendum. Problemi di applicazione della nuova norma e dibattito sulla riforma*, in Riv. it. dir. lav., 1996, I, p.114.

³³ G. MAZZONI, *Le commissioni interne nella disciplina degli accordi interconfederali*, Milano, 1961 in *Trattato di Diritto del lavoro, Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva* (a cura di) G. PROIA, Cedam, Torino, 2014.

³⁴ F. CARINCI - R. DE LUCA TAMAJO - P. TOSI - T. TREU, *Diritto del lavoro, Il diritto sindacale*, Utet Giuridica, Milano, 2018, p. 116 ss.

³⁵ Le Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito: b) delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva. Nell'ambito di aziende con più unità produttive le rappresentanze sindacali possono istituire organi di coordinamento. La lettera che recitava: "*a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale;*" è stata abrogata dall'art.1, D.P.R. 28 luglio1995, n.312. Lettera così modificata dall'art. 1, D.P.R. 28 luglio 1995,n.312. La Corte costituzionale, con sentenza 3-23 luglio 2013, n. 231 (Gazzetta Uff. 31 luglio 2013, n. 31 - Prima serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della presente lettera nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche

La rappresentanza sindacale aziendale deve essere innanzitutto capace di esprimere quelle che sono le esigenze dei lavoratori, avviando così la trattativa in sede negoziale e consentendo il più alto livello collaborativo con il datore di lavoro³⁶. Si tratta del primo vero ingresso di membri esterni all'interno dei luoghi di lavoro e, per assurdo, viene limitato l'atteggiamento conflittuale dei lavoratori che si faceva largo all'interno delle aziende proprio per la scarsa capacità collaborazionistica in assenza di un organo rappresentativo. Quindi, non è ancora possibile che questa figura sia quella prevista dall'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori, poiché non poteva trattarsi di un membro esterno all'azienda.

L'istituto della rappresentanza, nasce chiaramente nel diritto privato, dove la volontà negoziale per esigenza, non viene espressa dal diretto interessato, bensì da un altro soggetto dotato di personalità giuridica. Il fatto dunque che si parli di rappresentanza su base volontaria di una categoria, ossia dei lavoratori, identifica perfettamente quello che è l'obiettivo finale prefissato dalle organizzazioni: l'interesse collettivo.

A questa espressione, nella seconda metà del '900, inizia ad affiancarsi il concetto di rappresentatività. Questo concetto ha un significato che inizialmente si allontana propriamente da quello giuridico, ma che con il passare del tempo ha saputo mantenerne una importante connessione³⁷. Si tratta tendenzialmente di un giudizio sociologico, così come affermato da Mazzotta nei suoi scritti; attribuendo alla rappresentatività la capacità di coinvolgere il maggior numero di soggetti di una determinata categoria professionale³⁸.

Quando si fa riferimento alle organizzazioni sindacali, è inevitabile trovarsi dinanzi ad un dibattito dottrinale in merito al concetto di rappresentanza e di rappresentatività, scatenato principalmente dalla ambiguità del sistema normativo sulla materia.

nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda.

³⁶ F. CORSO, *Il diritto sindacale*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 69 ss.

³⁷ M. V. BALLESTRERO – G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 40 ss.

³⁸ O. MAZZOTTA, *Diritto sindacale*, Giappichelli Editore, 2017, p. 30 ss.

Ad un primo sguardo si potrebbe incorrere nell'errore di credere che siano concetti uguali o comunque con una differenza puramente grammaticale, ma per anni attorno a queste due definizioni la dottrina si è dibattuta alacramente.

Come è stato affermato in precedenza, il termine rappresentanza indica un concetto giuridicamente antico, basato sull'obiettivo dei sindacati di essere portatori di un interesse collettivo dei lavoratori.

Il concetto di rappresentatività è, invece, incentrato maggiormente sulla figura dei lavoratori: l'organizzazione sindacale dovrà cercare di uniformare il comportamento dei lavoratori, compito ancora più difficile rispetto a quello della semplice rappresentanza, ma soprattutto ha rilevanza dal punto di vista della capacità di coinvolgere una determinata categoria, pensando alla effettiva capacità di coinvolgimento.

Il sistema normativo prevedeva quindi un sistema di organizzazioni sindacali che fossero maggiormente rappresentative, ovvero si andava cercando quella rappresentatività di cui sopra, identificandola in base a criteri quali la consistenza numerica, un ampio arco di settori produttivi, l'effettiva partecipazione alla contrattazione collettiva. Per fare un esempio, potevano considerarsi sindacati maggiormente rappresentativi quelli di CGIL, CISL E UIL.

Con l'avvento dello Statuto dei Lavoratori, si sviluppa la capacità delle organizzazioni sindacali di essere considerate maggiormente rappresentative nel momento in cui riescano a far fronte a problematiche quali la crisi economica, ponendo una particolare attenzione a quelli che sono i diritti dei lavoratori. Lo Stato aveva, per così dire, concesso e dato ampio spazio alle organizzazioni sindacali che più erano in grado di adempiere questi compiti, dall'altro esse dovevano comunque avere un controllo, esplicito proprio con una limitazione dei soggetti collettivi in questione.

Si arriva a definire la rappresentanza come la previsione di compiere attività meramente giuridica, mentre la rappresentatività è considerata quella capacità di dare spazio agli interessi dei lavoratori iscritti e non ad un sindacato o organizzazione sindacale, coinvolgendo più soggetti possibili e concentrandosi più sul fattore umano e psicologico.

L'art. 19 dello Statuto dei Lavoratori promuoveva il concetto di sindacato maggiormente rappresentativo, specialmente perché finalmente si prevedeva la legittimazione di una rappresentanza all'interno delle aziende che sapesse risolvere i problemi che affliggevano i lavoratori.

Quindi, il tema della salute e della sicurezza è ancora posto in secondo piano. Ci si concentra su tutto ciò che riguarda il sindacato inteso come movimento politico ma non sulle rappresentanze sindacali.

L'art 19 comunque ebbe una serie di difficoltà applicative³⁹ e fu così che nel 1993 un Accordo Interconfederale portò all'istituzione della figura del RSU. In più, iniziò a delinearsi la possibilità che i sindacati potessero essere considerati maggiormente rappresentativi qualora avessero stipulato contratti collettivi, siano essi nazionali, provinciali o regionali.

Quindi il concetto di sindacato maggiormente rappresentativo perde rilevanza perché non ci si riferisce più ai sindacati grandi ed esterni⁴⁰.

In questo modo le principali organizzazioni sindacali, quali CGIL, CISL, UIL, iniziano a sviluppare un progetto organizzativo imperniato sulla partecipazione attiva dei lavoratori, di modo tale che potessero essere loro i veri protagonisti, sia che fossero iscritti ad un sindacato, sia che non ne avessero uno di appartenenza.

L'esigenza che i lavoratori divenissero partecipi in prima persona e la possibilità che l'ambiente di lavoro fosse un luogo di discussione furono le basi per la costituzione delle Rappresentanze Sindacali Unitarie, le cosiddette RSU, organi che non pretendevano che i lavoratori appartenessero ad una organizzazione o associazione sindacale.

³⁹ L'art. 19 St. Lav. identificava il concetto di sindacato maggiormente rappresentativo con l'attribuzione di poteri specifici quali la contrattazione collettiva; negli anni '90 però, queste rappresentanze fecero fatica a mantenere la propria efficacia davanti ad un ampliamento del lavoro dipendente e delle problematiche inerenti ad esso, dal momento in cui queste rappresentanze diventavano sempre più frammentate all'interno dei luoghi di lavoro, mentre imperversava la presenza di sindacati più forti ma non aderenti a confederazioni esterne di maggiore rilevanza.

⁴⁰ G. GHEZZI – U. ROMAGNOLI, 1997, p.77, in *Diritto sindacale*, (a cura di) M. V. BALLESTRERO, Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 119.

Se da un lato la RSA prevedeva la partecipazione di sindacati titolati, ossia firmatari del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, la RSU consente che i lavoratori siano tutelati senza differenze di genere⁴¹.

Nacque così la rappresentanza sindacale unitaria (RSU), introdotta con un accordo interconfederale nel 1993 tra CGIL, CISL e UIL, accordo derivato dal Protocollo Ciampi – Giugni del 1993; si trattava di una possibilità attribuita ai lavoratori di nominare al loro interno una rappresentanza su base volontaria, che potesse essere totalmente estranea a quella precedente. L'obiettivo era quello di dare una forma unitaria alla presenza sindacale sui luoghi di lavoro⁴². La *ratio* della RSU consiste senza dubbio nell'assicurare una maggiore sorveglianza e apertura al dialogo per tutelare i lavoratori ed allo stesso tempo ha la competenza di individuare le modalità di nomina e la durata in carica delle suddette figure, rafforzando il principio democratico volto ad evitare che ci siano preferenze o comportamenti sleali⁴³.

Va specificato come la RSU sia più affine alle caratteristiche delineate dalle direttive europee che sollecitavano i Paesi a promuovere figure più specifiche rispetto a quelle delle rappresentanze sindacali aziendali. Ad essa si affiancano sì i sindacati di categoria, ma la RSU diventa l'organo più strutturalmente adeguato al soddisfacimento dei diritti dei lavoratori e al raggiungimento di un equilibrio collaborativo tra i vertici dell'azienda e la base di quest'ultima⁴⁴.

La RSU rappresenta quel *quid pluris* che in Italia non era ancora stato previsto in materia di associazioni sindacali, ma che poteva rappresentare effettivamente una svolta concreta specialmente in materia di salute e sicurezza dei lavoratori; si tratta infatti di un diritto così delicato che non può essere previsto in maniera differente a seconda della appartenenza ad una associazione sindacale o meno, ovvero deve essere garantito ed esteso a ciascun individuo perché si tratta di un interesse collettivo.

⁴¹ G. PROIA, *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in *Trattato di diritto del lavoro*, (diretto da) M. PERSIANI – F. CARINCI, Cedam, Lavis, 2014, p. 267 ss.

⁴² F. CORSO, *Il diritto sindacale*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 70.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ S. CIUCCIOVINO – RSA – RSU – CAE : Modelli a confronto, in A. MARESCA – G. SANTORO PASSERELLI – L. ZOPPOLI (a cura di), *Rappresentanze e contributi sindacali dopo i referendum*, in *Quad. dir. lav. e relazioni ind.*, Padova, 1996, p.180.

Per un certo lasso di tempo, le RSA e le RSU convissero ed in un secondo momento venne stabilito che se le organizzazioni sindacali avessero voluto partecipare all'elezione dei rappresentanti sindacali unitari, avrebbero dovuto rinunciare alla nomina di un rappresentante sindacale aziendale appartenente alla propria associazione⁴⁵. La particolarità della rappresentanza sindacale unitaria dunque consiste nell'ammissione di lavoratori iscritti e non ad un sindacato⁴⁶.

Va aggiunto, per chiarezza, come sia in realtà possibile trovare all'interno di un ambiente lavorativo sia rappresentanze sindacali unitarie, sia rappresentanze sindacali aziendali, queste ultime chiaramente non aderenti a nessuna RSU⁴⁷. Al contempo si pone in essere la cosiddetta clausola di salvaguardia, che indica proprio il potere di scelta del lavoratore che veniva così tutelato da qualsiasi possibilità di un trattamento discriminatorio⁴⁸.

Inoltre chiunque avesse voluto uscire dalla RSU, per costituire una RSA, lo avrebbe potuto fare dando completa disdetta dell'accordo interconfederale.

I due terzi dei seggi venivano eletti a suffragio universale e il rimanente terzo veniva eletto dalle associazioni sindacali che avevano stipulato il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato per l'unità produttiva presente sul luogo di lavoro⁴⁹.

Tanto è vero che uno delle principali caratteristiche delle RSU è costituita proprio dalla possibilità di partecipare alla stipula del contratto collettivo aziendale di lavoro, cosa che non era garantita in precedenza alle RSA.

La nascita delle RSU aveva fatto in modo che anche i lavoratori decisi a non iscriversi ad alcuna rappresentanza sindacale, intesa come movimento, a volte anche politico, avessero comunque la possibilità di essere tutelati e rappresentati in sede contrattualistica.

⁴⁵ Trib., Ravenna, 27 Luglio 2005, in *Giust. civ.*, 1, I, 195, 2006, nota di Gramiccia dove si afferma che lo stesso datore di lavoro non può riconoscere una RSA qualora sia già presente una rappresentanza.

⁴⁶ F. CARINCI - R. DE LUCA TAMAJO - P. TOSI - T. TREU, *Diritto del lavoro, 1. Il diritto sindacale*, Utet Giuridica, Milano, 2018, p. 85.

⁴⁷ Accordo Interconfederale 20 Dicembre 1993 per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie.

⁴⁸ R. DE LUCA TAMAJO – O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Milano, 2018, p. 921.

⁴⁹ F. CARINCI - R. DE LUCA TAMAJO - P. TOSI - T. TREU, *Diritto del lavoro, 1. Il diritto sindacale*, Utet Giuridica, Milano, 2018, p. 132.

In ogni caso, le differenze tra l'idea della rappresentanza sindacale come movimento e la rappresentanza come associazione permangono e riemergono anche in quello che è l'argomento centrale della nostra trattazione: la sicurezza sul lavoro.

Con la promulgazione del D.lgs. n. 626/1994, la disciplina dell'art. 9 dello Statuto veniva lentamente abbandonata, poiché la normativa in questione specificava ulteriormente la materia delle rappresentanze dei lavoratori, questa volta in riferimento esplicito alla sicurezza. Nonostante questo, i riferimenti all'art. 9 e alle rappresentanze sindacali dell'art. 19 dello stesso, venivano modificate ma rimanevano in vigore, lasciando così dubbi interpretativi sul perché la disciplina della sicurezza sul lavoro rimanesse separata rispetto al discorso delle rappresentanze sindacali e alla contrattazione collettiva⁵⁰.

Inizialmente la rappresentanza sindacale unitaria aveva una vasta quantità di compiti e all'interno della stessa era riconducibile la figura del rappresentante dei lavoratori e quella dell'attore sindacale nei luoghi di lavoro⁵¹, nonostante ci fosse già una norma che li prevedesse.

La sicurezza sul lavoro è la tematica che meglio ci permette di comprendere quali siano le problematiche in tema di rappresentanza e le difficoltà nate dalla sua interpretazione e ci consente persino di comprendere quali siano state le necessità che hanno portato alla istituzione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Infatti, come abbiamo avuto modo di analizzare in precedenza, la sicurezza sul lavoro veniva disciplinata a livello normativo con l'art. 2087 c.c. e tramite le disposizioni pubblicistiche⁵².

Fino ad allora, però, non vi era alcuna traccia della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in riferimento alle rappresentanze sindacali di cui all'art. 19 dello Statuto dei Lavoratori, vi era solo la disciplina dell'art. 9, che ammetteva la possibilità per i lavoratori di controllare la effettiva applicazione delle tutele preventive necessarie. Si trattava dunque di un interesse collettivo, di fondamentale

⁵⁰ G. PERONE, *Lo statuto dei lavoratori*, Utet Giuridica, Milano, 1997, p. 96.

⁵¹ G. PROIA, *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in *Trattato di diritto del lavoro*, M. PERSIANI - F. CARINCI, Cedam, Lavis, 2014.

⁵² D.p.r. n. 547/1955 sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro, D.p.r. n. 303/1956 sull'igiene sul lavoro; M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Torino, 2010, p. 5.

importanza, che veniva lasciato totalmente separato rispetto alle rappresentanze sindacali aziendali e alla contrattazione collettiva.

Il problema scaturito da questa divisione normativa, è stato inizialmente risolto individuando le rappresentanze dell'art. 9 come non necessariamente identificabili nelle RSA di cui all'art. 19 dello stesso Statuto; si trattava dunque di un organismo con soggettività giuridica non dipendente dalle organizzazioni sindacali perché direttamente volute dai lavoratori. Le rappresentanze previste dall'art. 9 hanno comunque una parziale condivisione degli interessi con le rappresentanze dell'art. 19 ma sono in ogni caso distinte rispetto ad esse. Si sente dunque l'esigenza di valorizzare la necessità del diritto alla salute individuandolo come non sindacabile e non soggetto ad alcuna limitazione che potrebbe derivare dall'adesione o meno ad un sindacato.

Una interpretazione dottrinale prevedeva che le rappresentanze in questione potessero anche essere esterne all'azienda⁵³; secondo la giurisprudenza invece, si poteva parlare di individui interni all'azienda, ovvero della cosiddetta rappresentanza organica⁵⁴. La necessità di renderla una materia sottoponibile alla contrattazione collettiva ha fatto sì che venisse compiuto il passo necessario alla istituzionalizzazione di figure che si occupassero esclusivamente della tutela della sicurezza sul lavoro⁵⁵. Già in precedenza infatti, la contrattazione collettiva aveva contribuito a sviluppare il sistema prevenzionistico in materia di salute e sicurezza ma non era bastato. I due articoli affrontano il tema in modo diverso, suscitando così opinioni contrastanti.

A questo proposito occorre infatti analizzare due articoli riguardanti entrambi il diritto alla salute e alla sicurezza dei lavoratori ma in due chiavi differenti: la prima la analizza in via assolutamente individuale, la seconda attenendosi maggiormente ad una concezione collettivistica e partecipativa; stiamo parlando dell'art. 2087 del codice civile e dell'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori.

⁵³ M. PERSIANI, *Condotta antisindacale, interesse collettivo e interesse individuale dei lavoratori*, in *Pol. Dir.*, 1971.

⁵⁴ G. PERA, *Le rappresentanze costituibili dai lavoratori per la tutela della salute nei luoghi di lavoro*, in *Giust. Civ.*, fasc. 2, 1981, p.289 ss.

⁵⁵ G. PROIA, *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Lavis, 2014 p. 300 ss.

L'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori⁵⁶ pose le basi per la realizzazione di rappresentanze che avrebbero avuto il fine di perseguire una tutela maggiore nei confronti dei lavoratori, poi l'ingerenza del diritto comunitario ha fatto sì che questa concezione subisse ulteriori sviluppi fino ad arrivare a delineare una figura precisa che si occupasse di questa materia così delicata⁵⁷ e una prova è rappresentata dal D.lgs. n. 626/1994 all'art. 19⁵⁸, poi ulteriormente ampliato con il D.lgs. n. 81/2008.

Con il passare del tempo, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro diventa un obiettivo centrale anche dei sindacati e dunque comincia a crescere il sentimento di sdegno nei confronti di datori di lavoro che cercano sempre di massimizzare i profitti, spesso a scapito delle condizioni di lavoro dei dipendenti.

Per questo motivo, inizia ad essere messa in cattiva luce l'idea che le rappresentanze dei lavoratori potessero provenire da soggetti esterni all'azienda, anche se esperti.

⁵⁶ Oggi si prevede la tacita abrogazione dello stesso articolo, dal momento in cui l'avvento del Testo Unico ha ulteriormente specificato la materia delle rappresentanze dei lavoratori, prevedendo le figure di rappresentante aziendale, territoriale, di comparto e di sito produttivo, eletti o designati dai lavoratori o dalle associazioni sindacali.

⁵⁷ Cass. Pen., Sez IV, sent. 11 Giugno 2010, n. 2258.

⁵⁸ Art. 19 D.lgs. 626/1994, "Il rappresentante per la sicurezza: a) accede ai luoghi di lavoro in cui si svolgono le lavorazioni; b) è consultato preventivamente e tempestivamente in ordine alla valutazione dei rischi, alla individuazione, programmazione, realizzazione e verifica della prevenzione nell'azienda ovvero unità produttiva; c) è consultato sulla designazione degli addetti al servizio di prevenzione, all'attività di prevenzione incendi, al pronto soccorso, alla evacuazione dei lavoratori; d) è consultato in merito all'organizzazione della formazione di cui all'art. 22, comma 5; e) riceve le informazioni e la documentazione aziendale inerente la valutazione dei rischi e le misure di prevenzione relative, nonché quelle inerenti le sostanze e i preparati pericolosi, le macchine, gli impianti, l'organizzazione e gli ambienti di lavoro, gli infortuni e le malattie professionali; f) riceve le informazioni provenienti dai servizi di vigilanza; g) riceve una formazione adeguata, comunque non inferiore a quella prevista dall'art. 22; h) promuove l'elaborazione, l'individuazione e l'attuazione delle misure di prevenzione idonee a tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori; i) formula osservazioni in occasione di visite e verifiche effettuate dalle autorità competenti; l) partecipa alla riunione periodica di cui all'art. 11; m) fa proposte in merito all'attività di prevenzione; n) avverte il responsabile dell'azienda dei rischi individuati nel corso della sua attività; o) può fare ricorso alle autorità competenti qualora ritenga che le misure di prevenzione e protezione dai rischi adottate dal datore di lavoro e i mezzi impiegati per attuarle non sono idonei a garantire la sicurezza e la salute durante il lavoro. 2. Il rappresentante per la sicurezza deve disporre del tempo necessario allo svolgimento dell'incarico senza perdita di retribuzione, nonché dei mezzi necessari per l'esercizio delle funzioni e delle facoltà riconosciutegli. 3. Le modalità per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 sono stabilite in sede di contrattazione collettiva nazionale. 4. Il rappresentante per la sicurezza non può subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività e nei suoi confronti si applicano le stesse tutele previste dalla legge per le rappresentanze sindacali. 5. Il rappresentante per la sicurezza ha accesso, per l'espletamento della sua funzione, al documento di cui all'art. 4, commi 2 e 3, nonché al registro degli infortuni sul lavoro di cui all'art. 4, comma 5, lettera o)".

L'art. 9, di fatto, si considera pian piano superato dal momento in cui nei decreti successivi, a partire dal D.lgs. n. 626/1994 fino ad arrivare al D.lgs. n. 81/2008, alle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza non viene attribuito solo un compito consultivo e di controllo, ma anche un ruolo fondamentale attivo per il raggiungimento del grado più alto di tutela della sicurezza, essendo queste figure obbligatoriamente costituite.

Per far fronte all'assenza di un quadro di competenze di queste rappresentanze, che fosse preciso ed adeguato e per approfondire il contenuto dell'art. 9 dello Statuto che aveva ancora una previsione troppo generica, fu infatti istituito il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza⁵⁹, eletto in passato proprio dalle rappresentanze sindacali unitarie, che vengono identificate come il punto di svolta da una rappresentanza sindacale ad una direttamente designata dai lavoratori a prescindere dalle organizzazioni di appartenenza.

Effettivamente l'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori, prevedeva solo i rappresentanti come figura generale ma non era però chiaro chi dovesse identificarli e quali caratteristiche avrebbero dovuto avere. Venivano altresì attribuite a queste figure due differenti tipologie di diritti assai generalizzati: poteri di controllo sulla effettiva applicazione delle norme e quello di promozione e sviluppo della ricerca, entrambi ponendo l'attenzione al sistema prevenzionistico⁶⁰. Come dimostra il divario di opinioni tra dottrina e giurisprudenza, le modalità operative e gli approcci alla disciplina della sicurezza sono sempre stati problematici e proprio questa difficoltà mostra come il problema non sia risolto. Ci si trova infatti di fronte ad una introduzione potenzialmente molto utile ma anche di complessa interpretazione.

L'art. 9 dello Statuto, viene altresì interpretato in chiave espansiva, da chi pensa che si debba collegare direttamente con la norma costituzionale degli articoli

⁵⁹ D.lgs. n.626/1994.

⁶⁰ M. GRANDI – G. PERA, *Commentario breve allo Statuto dei Lavoratori*, Padova, 1985, p. 9 ss; Art. 9 in G. GHEZZI - G.F. MANCINI – L. MONTUSCHI – U. ROMAGNOLI, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Bologna, 1972, p. 14 ss.

32 Cost.⁶¹ e 41 Cost.⁶² e che quindi abbiano una portata piuttosto ampia, ma lo interpreta anche in chiave restrittiva da chi sostiene che non ci siano possibilità di ampliamento del tema della sicurezza, dal momento in cui l'art. 2087 del codice civile sia da considerare esauriente in materia. L'orientamento in questione, incentra tutto sulla individuazione del tema della sicurezza come argomento collettivo e non più individuale, passando così a costituire un interesse collettivo.

Quest'ultimo atteggiamento comporta però anche problemi dal punto di vista meramente economico. Si tratta, infatti, di un procedimento che implica un grande investimento di risorse poiché i costi che devono essere affrontati per mantenere un elevato grado di sicurezza sono sempre molto elevati; ovviamente questo tema risulta più che mai attuale; la crisi del 2008 che continua ad imperversare sul nostro Paese ha causato un aumento di povertà tale da ripercuotersi più o meno direttamente, a seconda delle aziende colpite, anche sulle spese affrontate dai datori di lavoro per garantire la sicurezza dei lavoratori⁶³.

Le spese da sostenere per la preparazione dei rappresentanti dei lavoratori e dei lavoratori stessi, i costi della manutenzione delle attrezzature da lavoro, i prezzi in costante aumento, sono fattori che i datori di lavoro devono indubbiamente tener presente per affrontare il bilancio della propria azienda, di conseguenza, spesso è possibile incorrere in una scarsa manutenzione causata proprio dal poco denaro disponibile.

Inoltre, è importante segnalare come l'Art. 9 dello Statuto dei Lavoratori, consideri la tutela del lavoratore come un interesse collettivo, interesse che può essere perseguito direttamente dalle organizzazioni sindacali, conferendo in questo modo la legittimazione ad agire agli stessi, proprio a tutela dell'interesse collettivo

⁶¹ Art. 32 Cost: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge"; Art. 41 Cost: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

⁶² Art. 41 Cost: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

⁶³ Cfr. M. GRANDI – G.PERA, *Commentario breve allo statuto dei lavoratori*, cit. p. 29.

e non più solo individuale⁶⁴, non sono mancate comunque opinioni totalmente contrastanti che considerano la legittimazione ad agire esclusiva dei lavoratori⁶⁵.

Possiamo dire, infine, che lo Statuto dei Lavoratori abbia senza dubbio incentrato l'attenzione sull'esigenza di istituire figure adeguate che potessero occuparsi in maniera soddisfacente del tema della sicurezza nei luoghi di lavoro ma che abbia comunque rafforzato il divario tra la concezione della sicurezza come interesse individuale o collettivo.

Con la pubblicazione del decreto legislativo 626/1994 in materia di sicurezza sul lavoro, l'art. 9 ha subito un graduale abbandono, tanto è vero che, come detto in precedenza, ad oggi si sostiene che sia stato tacitamente abrogato, mentre altre interpretazioni lo reputano ancora in vigore poiché non rappresenta alcuna interferenza con le previsioni normative successive. Nonostante le precisazioni e i potenziali dibattiti nati in merito all'identificazione di queste figure, la teoria prevalente è sempre stata quella di non far dipendere necessariamente la figura da una organizzazione sindacale, permettendo infatti, una nomina tra i lavoratori stessi, anche se questo non è sempre possibile.

Il D.lgs. n. 626/1994 ha posto fine al dibattito scaturito tra l'art. 9 dello statuto dei lavoratori e l'art. 2087 del Codice Civile, istituendo il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza ossia l'unico organo preposto a dar voce alle esigenze dei lavoratori partecipando attivamente alla vita dell'azienda, con capacità e poteri mai previsti fino a quel momento⁶⁶.

Gli Accordi Interconfederali che davano concreta attuazione al decreto citato, ricomprendevano la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nell'ambito della rappresentanza sindacale unitaria⁶⁷, nel caso in cui in azienda ci fossero più di quindici dipendenti.

⁶⁴ Vi è chi sostiene che la possibilità di agire in giudizio per tutelare gli interessi sia propria dei lavoratori, dall'altro lato vi è un orientamento che attribuisce la capacità di agire alle organizzazioni sindacali. In giurisprudenza la Suprema Corte conferma la legittimazione ad agire in capo alle rappresentanze sindacali: Cass. pen., Sez. Un., 21 Aprile 1989, in *Notiziario giur. lav.*, 1989, p.739.

⁶⁵ Contrario ad attribuire la legittimazione ad agire agli organismi sindacali è G. MARINO, in un commento all'Art. 9, secondo cui il titolare del diritto rimane solo ed esclusivamente il lavoratore o comunque il soggetto considerato nella sua totale individualità.

⁶⁶ P. PASCUCI – S. COSTANZI, *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *Olympus Working Papers*, 2010.

⁶⁷ A. I. Confindustria, 22 Giugno, 1995, parte I, punto 1.2.

In questo caso però, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, non aveva compiti riconducibili solo alla sicurezza, bensì si trovava ad essere un dirigente sindacale a tutti gli effetti. Nel caso in cui ci fosse stato un numero inferiore di dipendenti in azienda, sarebbe stato eletto direttamente dai lavoratori. La situazione *ivi* delineata, segnala ancora una forte incapacità da parte del legislatore e dei sindacati stessi, di ovviare al problema della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e di separarsi definitivamente dall'apparato sindacale.

In conclusione si può affermare che la base per tutelare maggiormente i lavoratori era stata posta, ma che ancora si trattava di un quadro ampiamente insufficiente.

La figura viene ripresa e ne vengono ampliate le competenze con il D.lgs. n. 81/2008, decreto che più di tutti tenta di tipizzare in maniera esauriente la materia, anche ampliandone la portata, con l'istituzione delle varie rappresentanze.

Nello specifico gli articoli che trattano di queste figure sono compresi tra il 47 e il 50 del D.lgs. 81/2008 e hanno come obiettivo quello di delineare l'effettività della rappresentanza in materia di sicurezza. Ciò avviene secondo tre direttrici: *in primis*, garantendo la presenza di queste figure in tutti i luoghi di lavoro, rafforzando i poteri ad esse riconducibili e infine perseguendo l'obiettivo di contribuire il più possibile alla adozione di misure protezionistiche e preventive⁶⁸.

In sintesi, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è il risultato dell'evoluzione storico normativa delle figure della rappresentanza sindacale e della contrattazione collettiva⁶⁹. Con l'istituzione di questa figura si crea una sorta di consulente che andrà ad affiancarsi al datore di lavoro, in grado di rappresentare al meglio gli interessi dei lavoratori. Per questo motivo il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è in grado, secondo la dottrina prevalente, di influenzare in maniera estremamente positiva la contrattazione aziendale⁷⁰, ponendo l'attenzione sulle maggiori problematiche evidenziate dai lavoratori stessi.

⁶⁸ L. ZOPPOLI – P. PASCUCCHI – G. NATULLO, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Commentario al D.lgs. 9 Aprile 2009 n. 81, in *Leggi e lavoro*, (diretta da) F. CARINCI, Ipsoa, Lavis, 2008, p. 396.

⁶⁹ R. GUARINIELLO, *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer, in IPSOA, Milano, 2017, p.706 ss.

⁷⁰ L. FANTINI – A. GIULIANI, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Le norme, l'interpretazione e la prassi*, Giuffrè Editore, Milano, 2011, p. 266.

L'istituzione del rappresentante dei lavoratori rileva al punto tale che la sua mancata designazione o elezione ad oggi è considerata come una condotta antisindacale⁷¹.

Un altro riferimento alla *ratio* della figura è quello di voler fare in modo che vi sia chiarezza in merito a chi possa agire tutelando i lavoratori e quindi prevedere una figura normativamente precisa con competenze e doveri specifici.

Il Testo Unico, seguendo la teoria prevenzionistica, ha fatto sì che la rappresentanza e la contrattazione collettiva svolgessero un ruolo essenziale in materia di consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori e che quindi fossero estremamente utili ai fini di organizzazione e preparazione dell'apparato prevenzionistico, ed è per questo che il concetto di rappresentatività risulta ancora oggi di estrema rilevanza; allo stesso tempo la effettiva ed obbligatoria presenza di un rappresentante dei lavoratori risulta utile ai fini di gestione concreta della sicurezza e di segnalazione diretta delle problematiche che potrebbero verificarsi all'interno delle aziende.

È dunque ipotizzabile una risposta al quesito sulle rappresentanze derivato dagli articoli 9 e 19 dello Statuto dei lavoratori, per la quale la contrattazione collettiva e il ruolo delle rappresentanze sindacali, di cui all'art. 19, sia fondamentale per una fase preparatoria e organizzativa della tutela della salute e della sicurezza, ma che allo stesso tempo, le rappresentanze di cui all'art. 9 ad oggi presenti in forma di rappresentanti dei lavoratori in materia di sicurezza disciplinati dal testo unico, siano utili per garantire un rapporto diretto tra lavoratori e datore di lavoro e che possano assicurare nella maniera più concreta ed efficiente la sicurezza nei luoghi di lavoro.

È possibile quindi, che l'art. 9 possa considerarsi superato dal D.lgs. n. 626 del 1994 e successivamente dal Testo Unico, tenendo comunque presente che questo tipo di rappresentanza ad oggi sia assolutamente necessaria in qualsiasi ambiente lavorativo. In ogni caso resta ferma la possibilità per i singoli lavoratori di agire *uti singuli* al fine di ottenere da parte del datore di lavoro le misure idonee a tutelare la propria identità fisica e psichica.

In conclusione, la sicurezza sul lavoro passa dall'essere considerata materia marginale e assolutamente imputabile e dipendente dal fattore umano al diventare il

⁷¹ Trib., Milano, Sez. lav., 10 Luglio 2017, n.18720, in *Olympus Working Papers*, 2017.

diritto forse più importante che deve essere posto alla base di un buon rapporto di lavoro e che, come vedremo, può portare persino in direzione di un aumento della produzione, come auspicato dai vertici aziendali.

2.2.1. Art. 9 Statuto dei Lavoratori: una tacita abrogazione o uno strumento utile?

Nel paragrafo precedente, abbiamo affrontato il concetto di libertà sindacale inteso come punto di partenza per l'affermazione di diritti soggettivi e di interessi collettivi. La libertà sindacale, come tutti i diritti, ha bisogno di essere definita con precisione per evitare che se ne abusi. Negli ambienti di lavoro, ad esempio, è impensabile che ciascun individuo eserciti i propri diritti di libertà in via individuale e senza limiti. Ed è proprio questa la *ratio* della rappresentanza sindacale; si cerca cioè di perseguire quelli che sono gli interessi di tutti i lavoratori, di esercitare quelli che sono i diritti di libertà che ciascun lavoratore possiede, in maniera omogenea e lineare, per evitare che vi siano discriminazioni che risulterebbero inevitabili se ciascuno esercitasse senza limiti tali diritti.

Prima di affrontare il dibattito in merito alle differenze tra rappresentanza e rappresentatività, è opportuno analizzare attentamente quanto disposto dall'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori e capire l'origine di una controversia ancora oggi accesa. Infatti, l'avvento della nostra Costituzione ha posto solo le basi per l'esercizio della libertà sindacale, identificandola come diritto inalienabile, ma si era ancora ben lontani dalla possibilità di identificarne una disciplina esauriente.

Se la libertà sindacale rappresenta la possibilità di perseguire, nel caso specifico, quelle che sono le esigenze dei lavoratori, l'art. 9 è l'articolo che per la prima volta disciplina una rappresentanza che si occupi in via esclusiva della salute e della sicurezza dei lavoratori.

L'art. 9 dello Statuto, è considerato infatti il primo dato normativo⁷² atto a riconoscere la sicurezza sul lavoro come interesse collettivo. Quello della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, è senza dubbio un diritto soggettivo

⁷² M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 30 ss.

appartenente ad ogni singolo individuo lavoratore, ma è anche un diritto appartenente a tutti i soggetti operanti all'interno di ciascuna azienda.

Come affermato pocanzi, rendere questo diritto un interesse collettivo, ne consente una realizzazione molto più semplice; prima di questo momento infatti, si riconosceva ad esso un profilo individuale basato sul contenuto dell'art. 2087 del codice civile.

Secondo quanto disposto dall'art. 9 si rafforza la tutela di questo interesse collettivo, inteso come un diritto dell'intera comunità, andando finalmente ad identificare una figura che si occupi esclusivamente della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, separandola da tutti gli altri diritti che fino ad allora venivano perseguiti dalle rappresentanze sindacali. Questo articolo prevede che il rappresentante dei lavoratori diventi una figura strumentale e di sostegno⁷³, affidando ai lavoratori un diritto di controllo che verrà esercitato direttamente dal rappresentante⁷⁴.

L'art. 9 dello Statuto, prevedendo un diritto considerato potestativo, fa sì che il datore di lavoro non possa ribellarsi all'operato del rappresentante dei lavoratori e che anzi andrà ad identificare una ipotesi di condotta antisindacale aver cercato di impedirne in qualche modo l'effettivo esercizio⁷⁵. Il successivo Testo Unico, negli articoli riservati al rappresentante dei lavoratori specificherà ulteriormente la previsione dell'art. 9, soprattutto riguardo alle competenze del RLS. Inoltre, il Testo Unico prevede che alla figura del rappresentante dei lavoratori possa essere affiancato l'operato della contrattazione collettiva, per coadiuvare le scelte dal punto di vista organizzativo e in riferimento alle modalità di esercizio del potere di controllo dello stesso rappresentante.

La rappresentanza dei lavoratori è comunque una figura estremamente diversa da quella dell'organo di vigilanza che ha una derivazione pubblicistica, al contrario del rappresentante dei lavoratori che nasce e viene ancora oggi

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ S. EVANGELISTA, *Procedimenti e mezzi di tutela della salute in azienda*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 70; G. NATULLO, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Utet Giuridica, Torino, 1999, p. 67 ss.

⁷⁵ M. PETROCELLI, *Tutela della salute, poteri delle rappresentanze ex Art. 9 Stat. Lav. e accesso dei tecnici esterni nell'ambiente di lavoro*, nota a Cass., 13 Settembre 1982, n.4874, in Riv. giur. lav., II,1982, p. 532.

identificato nel settore privatistico all'interno dei luoghi di lavoro e nominato all'interno di questi ultimi.

Fino alla prima parte dell'art. 9 non vi sono problemi interpretativi, che nascono però non appena si inizia ad analizzare la seconda parte dello stesso laddove sia previsto un sostegno alla attività contrattuale e dunque ci sia un riferimento diretto alla contrattazione collettiva e alla elaborazione ed attuazione degli strumenti di tutela della salute e integrità fisica. Come possiamo constatare oggi, si sono riscontrati numerosissimi problemi applicativi per quanto riguarda tutto l'art. 9 dello Statuto, tanto è vero che ancora oggi ci sono aziende che non prevedono, errando, questa figura. È troppo importante che vi sia un soggetto capace di dar voce ai lavoratori. A maggior ragione, la seconda parte dello stesso articolo, non ha avuto un risvolto ed una applicazione pratica, lasciando sola la dottrina a dibattere di questo argomento. Emerge così la consapevolezza di riferire l'art. 9 ad un mero sostegno dell'azione sindacale e non ad una realizzazione autonoma e concreta della figura⁷⁶.

Tanto è vero che, con l'avvento del Testo Unico, la dottrina ha considerato tacitamente abrogato l'art. 9, dal momento in cui dall'art. 47 al 50 il rappresentante dei lavoratori viene disciplinato, almeno dal punto di vista formale, in maniera esauriente. Difatti, alcuni considerano inconciliabile le rappresentanze previste dallo Statuto con l'istituzione della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza⁷⁷, se non fosse altro che per ragioni di chiarezza e praticità. L'orientamento in questione è stato inoltre influenzato dalle pronunce europee, in particolare dalla direttiva n.89/391/CEE, con la quale andava delineandosi il carattere di necessità dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza ma soprattutto la tendenza a preferire un sistema prevenzionistico rispetto a quello sanzionatorio.

La giurisprudenza invece è assolutamente contraria a questa interpretazione⁷⁸. Innanzitutto l'art. 304 del Decreto, non prevede esplicitamente,

⁷⁶ R. GUARINIELLO, *Il T.U. sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, p. 647.

⁷⁷ L. ANGELINI, *Discipline vecchie e nuove in tema di rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza*, in *Olympus Working Papers*, n. 20/2013.

⁷⁸ *Ibidem*.

tra le sue abrogazioni, l'art. 9 dello Statuto; ovvero lo stesso articolo non risulta esplicitamente contrario alle previsioni del testo unico; potrebbe quindi risultare, al limite, rafforzativo delle previsioni successive. Il dibattito in ogni caso, risulta ad oggi ancora privo di risposte esaurienti, facendo solo affidamento su una possibile continuità tra art. 9 St. lav. e D.lgs. n. 81/2008.

Ci si chiede, a questo punto, che tipo di rapporto ci sia tra i rappresentanti dei lavoratori e le rappresentanze sindacali.

Le pronunce giurisprudenziali in materia sono assai rare e l'unico punto fermo previsto dalla Cassazione, sembra essere quello dell'impossibilità di prevedere rappresentanze dei lavoratori totalmente esterne all'azienda⁷⁹.

Va però precisato che prima dell'introduzione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, istituito *ad hoc* nelle aziende, avvenuta con il D.lgs. 626/94, la rappresentanza prevista dall'art. 9 dello Statuto veniva ricondotta tendenzialmente ad un'organizzazione sindacale dotata di rappresentanza, la rappresentanza sindacale aziendale e, successivamente, la rappresentanza sindacale unitaria.

Il tema della salute e della sicurezza dei lavoratori è diventato centrale con i primi movimenti sindacali degli anni '70, ma con la crisi economica il tema della salute e della sicurezza viene messo in secondo piano; i sindacati infatti canalizzano le loro forze e la loro attenzione sul mantenimento delle posizioni lavorative dei singoli lavoratori e su condizioni salariali accettabili. Tanto è vero che anche l'intervento in sede giudiziaria delle rappresentanze dei lavoratori è considerato solo teorico dalla dottrina prevalente.

È anche per questi motivi che la contrattazione collettiva, che si pensava potesse dare una svolta sul piano applicativo e pratico di quanto previsto dall'art. 9 dello Statuto, viene per lo più condannata dalla dottrina.

È impensabile infatti che il diritto alla salute e alla sicurezza possa diventare oggetto di contrattazione collettiva e di merce di scambio con il datore di lavoro.

⁷⁹ È sempre stato possibile individuare e chiamare a sostegno dei rappresentanti soggetti esperti a livello tecnico e scientifico per pareri e consulenze, ipotesi che si rafforzerà con l'avvento del testo unico, con l'art. 50 comma 4°.

Non si tratta infatti di un bene negoziabile e sindacabile, ma la contrattazione collettiva può servire a mettere in luce le criticità in merito a questo argomento.

Per questo motivo, si considerano separate le sfere della contrattazione collettiva e delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza, nonostante in Italia oggi avvenga esattamente l'opposto. Infatti, sul territorio nazionale, possiamo evidenziare il ruolo svolto dalla contrattazione collettiva per quanto riguarda le piccole e medie imprese nei settori dell'artigianato e dell'edilizia che trovano nella contrattazione uno strumento utile per l'attuazione di una cooperazione in materia di salute e sicurezza tra le varie imprese sul territorio, dove altrimenti verrebbero meno le rappresentanze dei lavoratori, per via delle esigue risorse economiche disponibili.

In conclusione, oggi tendiamo a ricondurre la rappresentanza dei lavoratori a quanto previsto dal testo unico del 2008 e, per quanto riguarda le lacune ad esso riferite specialmente in materia organizzativa, a fare affidamento sulla contrattazione collettiva. Per delineare un quadro conclusivo possiamo inoltre affermare che ad oggi, per quanto riguarda le rappresentanze, si tratta di sposare un modello tradizionale di canale unico di rappresentanza, nonostante la dottrina spesso si sia espressa nel senso opposto, caldeggiando un doppio canale, come accade nei vari Paesi europei. Questo avviene perché ci si rende conto della ormai assodata indispensabilità della contrattazione collettiva, per i motivi sopra citati ma anche perché questo potrebbe aumentare il rischio di formazione di organismi diversi di rappresentanza e di provocare contrasti in materia di tutela della salute dei singoli⁸⁰.

Per questo motivo il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nel nostro Paese rimane ancora fortemente legato alle rappresentanze sindacali, per partecipare attivamente alle vicende contrattuali e sollecitando le priorità che gli vengono indicate dai lavoratori e che lui stesso riscontra durante l'esercizio della sua prestazione lavorativa.

⁸⁰ M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 134.

2.3. Il tema della rappresentanza in ambito comunitario e i soggetti preposti alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

In Europa il diritto alla salute garantito nei luoghi di lavoro è un bene primario e come tale deve essere realizzato.

Affrontando una tematica così delicata, è sempre opportuno partire da un dato normativo e, in particolare, quello di riferimento in questo caso è l'art. 27 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Esso prevede che *“ai lavoratori o ai loro rappresentanti, debbano essere garantite ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e nelle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali”*. È evidente che questo articolo sia propriamente considerato il fulcro di tutte le attribuzioni dei rappresentanti dei lavoratori⁸¹, unendo gli ordinamenti nazionali e coordinandoli con l'ordinamento comunitario. Si tratta, come sempre, di identificare la fonte normativa più autorevole.

L'art. 27 del Testo Unico, rende necessario definire il concetto di rappresentanza dei lavoratori, individuandola come organizzazione volta al raggiungimento di uno scopo comune. Si tratta di delineare un quadro normativo ed organizzativo che possa eliminare le differenti previsioni dei singoli Stati membri, elaborandone un inquadramento omogeneo, una figura idonea ad identificare il concetto di rappresentanza dei lavoratori in maniera lineare. Per questo, non si cita solo la Carta dei Diritti Fondamentali bensì anche le previsioni della CEDU, che identificano i diritti dei lavoratori come diritti inviolabili ed inalienabili. Il primato del diritto dell'Unione Europea e l'aver reso inviolabili questi diritti, risultano essere condizioni importanti per la formazione delle rappresentanze dei lavoratori anche se, come vedremo, viene lasciato ampio spazio all'attuazione dei singoli Paesi.

Innanzitutto, si tratta di una rappresentanza che racchiude una collettività di lavoratori, tale da realizzare gli interessi degli stessi, tramite i diritti di

⁸¹ I. SENATORI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e ordinamento europeo, la prospettiva dei diritti fondamentali*, in *Collana fondazione Marco Biagi*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 73.

informazione e consultazione, ed è esattamente ciò che viene recepito in Italia tramite le direttive comunitarie.

Il diritto europeo ha da sempre lasciato ampio spazio al tema delle rappresentanze in azienda, sostenendo prevalentemente un sistema basato su un doppio canale di rappresentanza⁸², ossia con forme individuali di rappresentanze aziendali, al contrario di ciò che accade in Italia, dove è ben radicato il canale unico.

Se da un lato la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza non riesce a trovare lo spazio necessario per lo svolgimento delle sue funzioni, in Europa tale situazione non può essere tollerata, specialmente all'interno di imprese multinazionali europee, dove il problema di gestione della democrazia tra le componenti aziendali è ancora più radicato. Le grandi imprese infatti, corrono rischi molto più elevati in caso di violazione di normative in materia di salute e sicurezza rispetto alle piccole e medie imprese.

Come purtroppo troppo spesso accade, sono gli infortuni sul lavoro a porre in evidenza le lacune del sistema normativo e così è avvenuto anche per il caso Marcinelle, in seguito alla morte di 262 lavoratori all'interno di una miniera belga⁸³. Nel caso *ivi* descritto ci si trova di fronte all'esigenza di considerare la sicurezza sul lavoro come un bene primario ed irrinunciabile. Ed è proprio in seguito ad eventi come questo che si rendono necessari interventi normativi che possano coinvolgere gli ordinamenti dei singoli Stati presenti sul territorio europeo, segno evidente di come la tutela della sicurezza sia uno dei pilastri fondamentali per lo sviluppo economico e sociale di tutto il territorio. Questo tragico evento ha reso necessaria l'istituzione di un Organo permanente per la sicurezza nelle miniere di carbone, al fine di sottoporre ai governi degli Stati membri le proposte in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Ulteriore prerogativa di questo organo fu quella di fornire un aiuto consultivo per la elaborazione di una legislazione adeguata in materia di sicurezza sul lavoro.

⁸² Gli ordinamenti di Francia e Germania prediligono questo doppio canale di rappresentanza.

⁸³ Nel caso di specie, dopo la Seconda Guerra Mondiale, l'Italia si trova a dover combattere contro una crisi economica e sociale di grande entità, che costringe un gran numero di persone a cercare lavoro fuori dal territorio italiano, anche in condizioni di lavoro precarie e insalubri come nel caso della miniera di carbone. A seguito di un incendio persero la vita 262 lavoratori.

Successivamente furono numerose le direttive attuate in campo europeo in materia di salute e sicurezza sul lavoro, derivate soprattutto dalle esigenze maturate nei singoli campi lavorativi, da quelli sanitari a quelli più pericolosi.

Alla fine degli anni '80, fu una direttiva in particolare ad approfondire il tema della tutela della salute e della sicurezza. Tale direttiva faceva confluire tutti gli sforzi comunitari praticati fino a quel momento, fino a delineare un quadro abbastanza esauriente in materia prevenzionistica⁸⁴. La direttiva 89/391/CE del 12 Giugno 1989, è considerata ancora oggi la normativa di partenza, quella che potrebbe cioè essere considerata come lo scheletro del sistema di tutela della salute e della sicurezza in ambito comunitario, che ha poi consentito lo sviluppo della materia in ambito nazionale.

Per la prima volta, vengono enunciati i diritti e gli obblighi non solo dei datori di lavoro, ma anche dei lavoratori, che saranno comunque inferiori rispetto a quelli riferiti ai dirigenti, ma non per questo meno importanti.

La seconda novità risulta essere quella di prevedere una normativa adatta a qualsiasi settore lavorativo, senza distinzioni di carattere dimensionale o produttivo. Tale innovazione consente un passo ulteriore per garantire a tutti i lavoratori le medesime tutele, senza discriminazione alcuna.

All'interno della direttiva sono citati i rappresentanti dei lavoratori per la protezione della sicurezza, in particolare sono enunciati i diritti di consultazione e partecipazione, la possibilità di rivolgersi all'autorità giudiziaria in caso di violazione degli obblighi datoriali e la possibilità di essere esonerati dal lavoro per lo svolgimento delle proprie attribuzioni. Al contrario, nulla o quasi viene specificato in materia di individuazione degli stessi. L'ordinamento europeo ha altresì ipotizzato che non sarebbe stato opportuno imporre un sistema standardizzato, per via delle molteplici rappresentanze, siano esse sindacali o meno, presenti già nei singoli Paesi degli Stati membri. Tanto è vero che secondo quanto disposto dall'art. 137.4 del TCE, gli Stati possono delegare alle parti sociali il recepimento delle direttive comunitarie afferenti a questa materia, rispettando comunque il mantenimento degli obblighi minimi previsti dall'ordinamento

⁸⁴ M. BIAGI, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in ID tutela dell'ambiente di lavoro.

comunitario⁸⁵ e apponendo clausole di non regresso, al fine di evitare che il recepimento delle direttive comunitarie possa, per assurdo, comportare un peggioramento delle misure preventive di tutela della salute e della sicurezza in ciascuno Stato membro.

Nello stesso anno, un altro evento particolarmente importante segna il passaggio evolutivo verso un piano soggettivo⁸⁶, volto alla tutela della salute e della sicurezza; si tratta della adozione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, che viene ratificata da quasi tutti gli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito; si trattava infatti di un documento non vincolante ma di estrema importanza, soprattutto simbolica.

La Carta in questione propone un graduale abbandono della concezione anglosassone della *reasonable practicability* per favorire un modello del massimo grado di sicurezza tecnologicamente possibile. Si tratta di abbandonare il pensiero che il fattore economico sia quello determinante e più importante per il buon andamento dell'azienda o impresa, con la convinzione che il fattore prevenzionistico sia quello essenziale⁸⁷.

La direttiva 89/391/CE pone infatti, la protezione preventiva della salute dei lavoratori alla base dell'attività produttiva o quantomeno cerca di farlo, nonostante e problematiche attuative, soprattutto economiche. Per questo viene data importanza all'attività delle rappresentanze dei lavoratori, affinché possano dare un apporto sin dal principio, scoraggiando azioni unilaterali volte alla modifica del sistema prevenzionistico⁸⁸.

Sulla natura di queste rappresentanze la direttiva non impone obblighi di derivazione, lasciando quindi alle legislazioni nazionali la possibilità di scegliere se istituire tali figure partendo da organizzazioni sindacali o dai lavoratori stessi⁸⁹.

⁸⁵ C. Giust. CE, 10 Luglio 1986, causa C-235/84, in *Foro.it*, IV, 12, 1989.

⁸⁶ M. BIAGI, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in ID, *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive Cee*, Giuffrè Editore, Rimini, 1991, p.133.

⁸⁷ G. NATULLO, *La massima sicurezza tecnologica*, in *Diritto e pratica del lavoro*, 1997, p. 815.

⁸⁸ L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, in *Olympus Working Papers*, n. 29/2013.

⁸⁹ I paesi membri hanno istituito le rappresentanze dei lavoratori basandosi sui criteri dimensionali delle singole aziende.

La direttiva quadro, nella sezione III, si occupa di prevedere gli obblighi dei lavoratori, attribuendo ad essi un ruolo attivo al sistema prevenzionistico. Tale sezione prevede un elenco esemplificativo degli obblighi, imponendo il dovere di segnalazione delle situazioni di pericolo che potrebbero verificarsi.

Ci si è inoltre chiesto se il ruolo attivo dei lavoratori potesse configurare una eventuale ipotesi di corresponsabilità nella gestione del sistema di prevenzione. A tale quesito, è stata data risposta negativa: è infatti impossibile considerare il lavoratore responsabile di cattiva gestione dal momento in cui il potere decisionale spetta in via definitiva alle cariche dirigenziali, le uniche che possano essere peraltro considerate responsabili. La direttiva conferisce altresì, la rilevanza collettiva dei diritti dei lavoratori, ecco perché va delineandosi la figura di un rappresentante dei lavoratori, al fine di dar voce alle esigenze degli stessi, sapendo che investire nella formazione e nell'istruzione dei lavoratori comporta senza dubbio uno sviluppo notevole. Sono infatti i lavoratori i primi a dover possedere strumenti adeguati per ridurre i rischi determinati dallo svolgimento delle prestazioni lavorative.

I rappresentanti dei lavoratori necessitano di una adeguata formazione e possiedono un diritto all'informazione che risulta essere fondamentale per poter operare una buona prevenzione nei luoghi di lavoro. Le modalità di attuazione di questo diritto, però, spettano alle legislazioni nazionali, che possono comunque trarre spunto dalle pronunce comunitarie in materia⁹⁰. Come detto in precedenza, infatti, i singoli Paesi europei avevano già provveduto, seppur solo formalmente, all'istituzionalizzazione delle rappresentanze dei lavoratori.

Il 1994 risulta un anno molto produttivo per l'implementazione e lo sviluppo del sistema prevenzionistico. Più che parlare di singoli rappresentanti dei lavoratori che, come citato pocanzi, potrebbe risultare rischioso e potrebbe portare a conflitti applicativi tra le normative europee e quelle nazionali, si cerca di gestire la problematica istituendo organi che si occupino in via esclusiva del tema della salute e della sicurezza sul lavoro. Viene infatti istituito un organismo tecnico ma

⁹⁰ Ad esempio, le convenzioni OIL n. 148/1977 e n. 155/1981, configurano l'informazione come un obbligo del datore di lavoro e definisce destinatari di tale diritto informativo sia i lavoratori che le rispettive rappresentanze.

soprattutto consultivo, ossia l'*Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro*⁹¹. Tale agenzia, con sede a Bilbao, contribuisce alla formazione di programmi comunitari, al fine di realizzare i compiti previsti per i soggetti preposti alla tutela della salute nei luoghi di lavoro. Tale agenzia è stata promotrice, nel corso degli anni, di alcune iniziative estremamente utili quali la promozione del programma *Safe*, utilizzato per garantire un apparato informativo e formativo adeguato anche alle piccole medie imprese. Spesso infatti, le aziende di piccole dimensioni si trovano ad avere a disposizione poche risorse economiche spendibili per la formazione ed informazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti, risorse che vengono destinate spesso nel miglioramento dei processi produttivi. È più probabile infatti che le piccole e medie imprese risparmino dal punto di vista prevenzionistico, spendendo nell'acquisto di nuovi macchinari, aumentando comunque le percentuali di rischi di infortunio derivate da una cattiva preparazione del lavoratore che si trova ad utilizzare un nuovo macchinario senza conoscerlo.

Lo stesso obiettivo è perseguito dal sistema *Phare*, che offre un sostegno economico per fini formativi ed informativi, ai Paesi candidati all'ingresso nell'Unione Europea che non rispettino ancora gli standard previsti dall'ordinamento comunitario in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. È il caso ad esempio, di quei Paesi che abbiano acquisito autonomia negli anni più recenti e che non abbiano ereditato un sistema di rappresentanze sindacali adeguato.

Se dunque da un punto di vista organizzativo ci si è sempre mossi verso un orientamento collaborativo delle parti e, inoltre, tra gli Stati stessi, dal punto di vista della responsabilità si cerca, seguendo l'orientamento della CEDU, di perseguire un modello di deterrenza, basato prevalentemente sull'applicazione di pene pecuniarie dal punto di vista sanzionatorio, evidenziando la delicatezza del tema. Gli Stati devono tutelare i lavoratori siano essi pubblici e privati e devono proteggere la vita di chiunque si trovi nella giurisdizione dello Stato in questione, evitando i rischi concreti ed immediati⁹².

⁹¹ Direttiva n. 2062/94/CE.

⁹² P. LOBBA, *Competenze penali indirette e diritti fondamentali dell'Unione Europea dopo il trattato di Lisbona: riflessi sulla salute e sicurezza del lavoro*, in *Nuovo statuto penale del lavoro*,

2.4. La rappresentanza negli Stati membri: una divisione tra canale unico e canale doppio.

Negli anni Novanta del secolo scorso, si cominciò a pensare alle imprese multinazionali operanti su tutto il territorio europeo, istituendo in questo modo un organismo preposto al dialogo e alla consultazione nei confronti dei vertici delle multinazionali, ossia il Comitato Aziendale Europeo (CAE)⁹³, con il quale appunto si cerca di individuare le esigenze dei lavoratori.

La costituzione di questi organismi avviene su base consultiva e collaborativa tramite procedure negoziali tra imprese di dimensioni comunitarie che abbiano almeno mille lavoratori negli Stati membri e almeno centocinquanta in almeno due Stati membri. Al loro interno, vengono istituite le figure di Delegazione Speciale di Negoziazione (d'ora in poi DSN). Si tratta di un organismo rappresentativo dei lavoratori operanti nei gruppi di imprese di grandi dimensioni. Le disposizioni organizzative sono previste in maniera esauriente dalla normativa comunitaria, lasciando comunque un margine di autonomia ai singoli Stati.

La DSN, dunque, ha una base obbligatoriamente negoziale e la sua costituzione può avvenire su proposta dei lavoratori stessi⁹⁴ ovvero dalla direzione generale. Come accennato poc'anzi, la gestione della struttura organizzativa viene lasciata agli ordinamenti nazionali. La DSN ha la possibilità di stipulare un accordo con la direzione generale al fine di attuare il sistema informativo e consultivo delle rappresentanze dei lavoratori⁹⁵; le riunioni di questi ultimi avvengono periodicamente o istituite *ad hoc* in caso di situazioni particolarmente problematiche o laddove risulti necessario un immediato confronto, esattamente come accade sul territorio italiano.

responsabilità per i singoli e per gli enti, (a cura di) F. CURI, Bononia University Press, Rastignano, 2011, p. 155 ss.

⁹³ Istituito con direttiva n. 94/45/CE e successivamente modificata.

⁹⁴ Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta e pervenire da almeno cento lavoratori o dai rappresentanti dei lavoratori di almeno due imprese situate in due Stati differenti.

⁹⁵ Si ricordi che questi rappresentanti godono delle stesse tutele di cui godono i rappresentanti dei lavoratori (RLS in Italia) nei singoli Stati membri.

Così come per le rappresentanze a livello nazionale, a livello comunitario l'obiettivo principale è quello di garantire il dialogo tra le parti aziendali, a qualsiasi livello, ponendo come base il diritto di informazione e consultazione.

Nel corso degli anni, le direttive che si sono succedute, hanno rafforzato il ruolo dei CAE, per renderne più efficace l'ingerenza nei luoghi di lavoro, esattamente come accadde in Italia con l'avvento del Testo Unico.

In particolare, la direttiva del 2009, veniva considerata migliorativa per quanto riguarda le competenze dei CAE, ma in dottrina è stato sostenuto da studi autorevoli che si trattasse di una previsione normativa volta per lo più a rassicurare le sfere imprenditoriali transnazionali⁹⁶.

Il sistema di istituzione dei CAE, si incentra su due profili, quello strutturale e quello funzionale. Per quanto riguarda il primo profilo, si implementa la funzione partecipative all'interno delle imprese transnazionali. Dal punto di vista funzionale invece, richiede una maggiore collaborazione con gli organi sindacali.

Come ormai consolidato, in Europa vi è una prevalenza atta ad identificare le rappresentanze in azienda tramite il doppio canale di rappresentanza, ipotesi rafforzata con l'avvento delle Società Europee. Inoltre, la direttiva 2001/86 prevede la possibilità di coinvolgere i lavoratori nelle negoziazioni tramite l'inserimento di alcuni rappresentanti sindacali all'interno degli organismi che si occuperanno in concreto delle procedure di negoziazione.

È possibile concludere dicendo che la situazione europea ha svolto un importante ruolo di indirizzo nei confronti dell'ordinamento italiano. Esso si trovava infatti, in quegli anni, ancora privo di una normativa adeguata, risultato che verrà raggiunto solo con il D.lgs. n. 626/94 ma soprattutto con la promulgazione del Testo Unico in materia di salute e sicurezza del 2008, con le modifiche del 2009.

Il principio di partenza per lo sviluppo del nostro discorso inerente alle rappresentanze in azienda, è quello dell'informazione e della consultazione dei lavoratori e di come essi possano partecipare in concreto ai negoziati.

⁹⁶ La direttiva del 2009 la n. 2009/38/CE, è stata ufficialmente attuata il 6 Giugno 2011, con l'abrogazione della direttiva 94/45/CE.

Paesi come la Francia e la Germania sono senza dubbio promotori di una politica partecipativa, identificando in essa la modalità adatta per rendere armonioso e sereno un ambiente di lavoro e, di conseguenza, salvaguardare ed implementarne la produttività. Come ovvio, promuovere la collaborazione in questo settore tra gli Stati europei, fa sì che gli Stati possano conoscere in tempo reale gli strumenti adottati dai Paesi concorrenti e, di conseguenza, essere competitivi senza violare le norme comunitarie.

I Paesi con un doppio canale di rappresentanza hanno una pluralità di organismi sindacali e organismi designati direttamente dai lavoratori, che si occupano rispettivamente della contrattazione collettiva e del sistema di sostegno tramite diritti di informazione e consultazione; questo doppio canale, ha subito delle attenuazioni, dettate dalla presenza del canale unico di rappresentanza previsto in altri Paesi ma anche dall'avvento di nuovi sistemi di controllo delle designazioni e divisione delle funzioni⁹⁷.

Oggi, si riscontra l'assenza di un apparato normativo comunitario in tema di rappresentanze dei lavoratori, ma allo stesso tempo si prende atto del fatto che il tentativo effettuato in sede europea per migliorare l'armonizzazione tra gli Stati membri, sia oggi a buon punto e che proprio la materia della rappresentanza dei lavoratori sia oggi un punto valorizzato di tale armonizzazione⁹⁸.

È opportuno dunque, alla luce di quanto affermato, analizzare come il sistema delle rappresentanze in tema di sicurezza sul lavoro sia stato sviluppato all'interno degli Stati membri.

In Italia la rappresentanza si basa su un canale unico, nonostante in dottrina si sia dibattuto al riguardo, ipotizzando che ci si potesse orientare su un doppio canale di rappresentanza. Al contrario, nei Paesi Bassi e nel Lussemburgo, così come in Germania, si predilige un doppio canale. In questi Paesi, vi è un consiglio di sorveglianza, eletto dai rappresentanti dei lavoratori, che va ad affiancare il

⁹⁷ La Germania ha legislativamente disciplinato il doppio canale di rappresentanza, che nella prassi è andato ad attenuarsi, mentre la Spagna non ha nemmeno attuato una divisione di funzioni come quella precedentemente descritta.

⁹⁸ L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, in *Olympus Working Papers*, n.29/2013.

consiglio di amministrazione⁹⁹. In Germania la protezione del lavoratore è affidata alla Commissione per la Salute e la Sicurezza, facente parte del Ministero dell'Interno. Esistono poi l'Ente Nazionale per la sicurezza sul lavoro, un'Autorità di Vigilanza dei Paesi e un Ufficio di Stato per la Sicurezza sul lavoro. All'interno delle singole aziende, i soggetti garanti della salute e della sicurezza sono simili al modello italiano, prevedendo l'istituzione di un medico competente e di un soggetto specialista della sicurezza sul lavoro (FASI). Quest'ultimo regola l'attuazione della normativa coadiuvando il datore di lavoro e il medico designato. Tali figure, insieme a due rappresentanti del Consiglio dei rappresentanti aziendali e al responsabile (o direttore della sicurezza) formano il comitato per la sicurezza lavorativa. Sembra quindi che ci si trovi di fronte ad una partecipazione più concreta dei rappresentanti dei lavoratori e dei lavoratori stessi alla *mission* preventiva di mantenimento di un livello molto alto di tutela della salute e della sicurezza nei locali aziendali.

Per quanto riguarda il territorio spagnolo invece, le autorità pubbliche svolgono un compito di controllo e promozione, monitorando anche l'operato, ad esso inerente, delle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro e assicurando la loro effettiva partecipazione alle attività di promozione. Gli adempimenti delle rappresentanze dei lavoratori risultano anche sul territorio spagnolo di difficile realizzazione, ma al contempo si attribuisce enorme importanza alle organizzazioni sindacali e alla contrattazione collettiva, considerandola un elemento necessario per implementare i livelli di sicurezza.

Uno degli esempi più significativi, è il sistema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro garantito e promosso dal Regno Unito, Paese che da sempre è un simbolo di massima efficienza. Esso si basa su una legge entrata in vigore nel 1974¹⁰⁰ riguardante la materia della salute e della sicurezza sul lavoro. Tale normativa, considera responsabili della prevenzione del rischio i soggetti stessi che si trovano a crearlo, andando ad individuare in capo ai medesimi tutti gli obblighi di tutela previsti per i lavoratori. Come detto in precedenza, il sistema inglese basa

⁹⁹ F. CARINCI – A. PIZZOFERRATO, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2016, p. 384.

¹⁰⁰ *Health and Safety at Work Act*, 1974.

ancora la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro sul principio del “quanto ragionevolmente praticabile”, molto diverso dalla concezione europeista degli ultimi decenni. È opportuno chiarire altresì, che con il recepimento della direttiva Europea, anche il Regno Unito ha adottato un sistema meno sanzionatorio, concentrando molte risorse, soprattutto economiche, sulla formazione di tutti i componenti aziendali.

Da ultimo, il sistema francese, affida al Ministero del Lavoro il compito di promuovere il dialogo tra le parti sociali, quindi rappresentative dei lavoratori, davanti al consiglio di orientamento per le condizioni di lavoro (COCT)¹⁰¹.

Recentemente, in Francia è stata avanzata una proposta di unificazione delle rappresentanze dei lavoratori in un unico organismo dotato di rappresentanza sindacale, in grado di riunire i comitati di impresa e quelli di salute e sicurezza. Tale proposta, consente di concentrare funzioni, poteri e personalità giuridica per il raggiungimento di risultati più concreti e ad implementare efficientemente la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Nel medesimo disegno di legge si è ipotizzata la previsione di maggiori garanzie per i rappresentanti dei lavoratori. Tale previsione permette alle rappresentanze di operare in un clima sereno, con la certezza di non essere soggetti ai poteri indubbiamente più ampi dei datori di lavoro.

Le diversità dei singoli Stati membri consentono comunque di avere un sistema comunitario di prevenzione e tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, incentrato sulla collaborazione e sulla partecipazione delle organizzazioni sindacali insieme a quelle governative. Ancora una volta, quindi, la partecipazione dei lavoratori e delle parti sociali è indispensabile e non si può prescindere da essa.

2.4.1. Le strategie degli Stati membri per implementare la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Una delle organizzazioni più importanti per la tutela della salute e della sicurezza in Europa, è rappresentata dalla Agenzia Europea per la Sicurezza e Salute sul Lavoro. All'interno di questa organizzazione, vengono enucleate tutte le

¹⁰¹ In *European Agency for Safety & Health at Work*.

pratiche adottate dai singoli Stati per la tutela dei lavoratori e per garantire un ambiente salubre, cercando di valutare e risolvere le situazioni più critiche. Tale Agenzia facilita lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, ponendo le basi per un dialogo efficiente tra gli stessi.

In Italia, così come negli Stati membri, il recepimento delle direttive comunitarie ha portato a considerare di estrema rilevanza le misure preventive, abbandonando la previsione normativa basata sui tecnicismi e affidandosi completamente ad una legislazione improntata alla fissazione di obiettivi e al raggiungimento di risultati. Per questo motivo, si amplia il numero di esperti in materia di sicurezza, partendo dal presupposto che la prevenzione e la tutela della salute e della sicurezza debbano essere perseguite direttamente sui luoghi di lavoro e da soggetti operanti nelle aziende.

L'Agenzia Europea, come precedentemente affermato, promuove la circolazione delle informazioni utili tra gli Stati, al fine di creare linee guida comunitarie da poter essere utilizzate su tutto il territorio europeo, spesso infatti, il sistema legislativo risulta ancora carente e si cerca di sopperire a queste mancanze proprio analizzando l'operato di altri Paesi europei che risultino essere maggiormente efficienti in materia.

La legislazione infatti, non ha sortito i medesimi effetti sul territorio comunitario. Ad esempio, in Grecia la legislazione prevede la partecipazione al sistema prevenzionistico delle parti sociali, situazione che ha portato ad uno sviluppo positivo della materia. Al contrario, in Portogallo si ritiene che la normativa sia scarsa, affidando alle parti sociali e a gruppi tecnici di governo, il compito di sviluppare e promuovere una normativa più esauriente.

In Italia invece, si ricorda l'estrema rilevanza del recepimento della direttiva europea¹⁰², che ha cambiato l'atteggiamento precedente in materia di salute e di sicurezza sul lavoro. Si è passati infatti da una normativa prettamente sanzionatoria ad un sistema di controllo e prevenzione. Ad oggi, sul territorio italiano, si pensa che la legislazione possa intervenire soprattutto per ampliare le responsabilità delle parti sociali, che risultano essere fondamentali per tutelare i lavoratori e garantire un ambiente sicuro e salubre. Lo stesso atteggiamento sembra essere presente sul

¹⁰² Direttiva 89/391/CEE.

territorio europeo, si cerca dunque di semplificare l'apparato legislativo, riservando previsioni tecniche per i rischi molto gravi e affidando alle parti sociali, al datore di lavoro e ai lavoratori stessi, la possibilità di dialogare e raggiungere accordi importanti.

L'Agencia Europea individua, nel sistema formativo, il punto focale per la realizzazione di un sistema di tutela della salute e della sicurezza. In uno dei rapporti pubblicati dall'Agencia, infatti, emerge un dato importante per la nostra analisi: la formazione viene attuata in maniera diversa a seconda dei Paesi. In alcuni casi essa è affidata ad organismi pubblici e in altri casi ci si affida totalmente al settore privato, con un obiettivo comune a tutti, ossia rendere edotte tutte le categorie di lavoratori i rischi ai quali sono o potrebbero essere soggetti¹⁰³. Tanto è vero che in quasi tutti gli Stati membri sono stati riscontrati effetti positivi derivanti dal sistema di formazione promosso, ad eccezione del Portogallo dove invece si denuncia l'insufficienza formativa, dovuta anche alla scarsa considerazione riservata alle parti sociali. Dalle analisi condotte sul territorio irlandese invece, risulta opportuno implementare questo sistema, promuovendo un approccio formativo multidisciplinare che coinvolga, con materie comuni, sia i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza sia i datori di lavoro, al fine di condurre una formazione globale ed esauriente¹⁰⁴.

L'Agencia Europea, analizzando le situazioni presenti negli Stati membri, evidenzia l'esigenza di promuovere iniziative preventive sin dal principio. È utile infatti educare alla prevenzione e alla tutela della salute nei luoghi di lavoro, sia dalla formazione scolastica, prevedendo magari corsi specializzanti nei settori in cui si andrà, in futuro, ad operare.

Inoltre ne discende che la realizzazione di nuove tipologie di lavoratori, di contratti e lo stesso sviluppo di tecnologie e macchinari, comporti l'esigenza di sviluppare l'apparato formativo, seguendo la consequenziale variazione e, talora l'aumento, dei rischi ad essi connessi.

¹⁰³ Priorità e strategie delle politiche di sicurezza e salute sul lavoro degli Stati membri dell'Unione Europea, Agencia Europea per la Sicurezza e Salute sul Lavoro.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

Potrebbe dunque risultare molto utili ai fini della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, la promozione di un sistema prevenzionistico attuato direttamente nelle scuole e modellato a seconda delle esigenze e della nascita delle nuove categorie di lavoratori, prevedendo inoltre una formazione pratica e specialistica a seconda dei destinatari, siano essi rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, soggetti esperti in prevenzione o semplici lavoratori.

Per concludere, l'art. 11 della direttiva quadro n. 89/391/CEE, prevede espressamente che gli Stati membri obblighino i datori di lavoro a confrontarsi con lavoratori e con i rispettivi rappresentanti, favorendo le condizioni di partecipazione e consultazione preventiva su qualsiasi tipo di azione capace di produrre effetti evidenti sulle condizioni dei lavoratori e sulla vita in azienda¹⁰⁵.

Ogni Stato membro ha dunque provveduto alla realizzazione di questa previsione, favorendo sempre la costituzione di organismi pluralistici, a scapito dei singoli rappresentanti dei lavoratori. Agli Stati membri infine, è garantita la piena autonomia per quanto riguarda la designazione di tali figure. Si passa da un coinvolgimento diretto dei lavoratori, come nel Belgio e nel Regno Unito, sino ad arrivare ad organismi sindacali. Al contrario in Norvegia e in Svezia ci si basa addirittura sulle rappresentanze territoriali, operazione che sta prendendo piede in Italia e che potrebbe risultare estremamente efficace; tale situazione consente a tutte le piccole imprese di essere coinvolte nel sistema di tutela e promozione dei diritti collettivi¹⁰⁶.

¹⁰⁵ L. ANGELINI, *Discipline vecchie e nuove in tema di rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza*, in *Olympus Working Papers*, n.20/2013, p. 5.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

CAPITOLO TERZO : Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza : analisi approfondita di una fattispecie ancora controversa.

SOMMARIO: 3.1. Introduzione e nomina del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. – 3.1.1. *Election day* e percorso formativo dei rappresentanti. – 3.2. Attribuzioni del rappresentante. – 3.2.1. Il diritto di accesso ai locali di lavoro. – 3.2.2. Informazione e diritto di accesso ai documenti aziendali. – 3.2.3. Il ruolo consultivo del rappresentante dei lavoratori. – 3.3. Diritti ed obblighi del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. – 3.4. Non solo RLS: istituzione del RLST, gli organismi paritetici e il responsabile di sito produttivo. – 3.4.1. La rappresentanza territoriale nelle realtà di edilizia e artigianato. – 3.5. Il rapporto con le altre figure aziendali. – 3.6. La responsabilità del rappresentante dei lavoratori. – 3.6.1. Il difficile rapporto tra datore di lavoro e RLS. – 3.7. Nuovi campi di indagine per i rappresentanti. – 3.7.1. La procedura relativa agli incidenti mancati. – 3.7.2. Chi tutela i lavoratori migranti? Un problema attuale.

3.1. Introduzione e nomina del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

L'art. 47 del Testo Unico in materia di salute e sicurezza considera obbligatoria la presenza del rappresentante dei lavoratori, sia esso aziendale, territoriale – di comparto o di sito produttivo. Il rappresentante, nonostante le opinioni contrastanti in merito alla sua incidenza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, viene considerato il punto di raccordo tra le altre figure presenti in azienda¹ ossia il datore di lavoro, i lavoratori, il medico competente ed il responsabile del servizio di prevenzione e protezione. Nello specifico, quando si deve identificare il rappresentante, si parlerà di elezione o designazione che potrà

¹ C. PERSIANI, *Le figure dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS, RLST, RLSS)*, in *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Torino, 2012.

avvenire differentemente a seconda del numero dei lavoratori presenti in azienda, considerando come tali tutti i soggetti che svolgono una prestazione al suo interno, comprendendo quindi anche lavoratori esterni che svolgano una prestazione temporanea. Si tratta di una inversione di rotta rispetto al passato, in cui si consideravano tutelabili solo i dipendenti, escludendo così i soggetti che lavoravano a contatto con l'azienda in questione, senza però operare sempre all'interno di quest'ultima.

Il terzo comma dell'art. 47 del decreto prevede che le unità produttive che occupino fino a quindici dipendenti eleggano il proprio rappresentante direttamente tra i lavoratori, in alternativa vi si collega la disciplina dell'art. 48 prevedendo la designazione dello stesso tramite l'ausilio degli accordi collettivi nazionali, interconfederali e di categoria² evidenziando ancora una volta come la contrattazione collettiva non possa essere abbandonata quando l'obiettivo sia così importante. È il caso delle piccole e medie imprese, che spesso tendono a non attribuire la giusta rilevanza a tale problema. Nel caso in cui invece, i dipendenti siano più di quindici, il Consiglio Nazionale dell'ordine dei Consulenti del Lavoro ha interpellato la Commissione del Ministero del Lavoro, domandando se in un comparto aziendale con più di quindici lavoratori si potesse nominare il rappresentante solo tra le componenti di rappresentanza sindacale aziendale oppure se si potesse individuare la figura anche tra i lavoratori stessi. La risposta è arrivata con interpello n. 20 dell'ottobre 2014 identificando il RLS solo tra le rappresentanze sindacali aziendali e che l'eventualità che sia designato tra i lavoratori si potrà verificare solo nel caso in cui all'interno dell'azienda non vi sia alcuna rappresentanza sindacale³. Con una precisazione però, nel dicembre dello stesso anno, si lascia la possibilità che a designare la figura in esame sia la contrattazione collettiva, sempre laddove non sia presente alcuna rappresentanza sindacale⁴.

² Questi accordi vengono stipulati dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori che siano più rappresentative a livello nazionale. Con questo emerge nuovamente, come sopra descritto, il problema interpretativo legato al concetto di "sindacato maggiormente rappresentativo", con la conclusione che si prediligerà un sindacato sviluppato al punto tale da coinvolgere il maggior numero di lavoratori.

³ Art. 19 L. 300/1970.

⁴ Cass. pen. Sez. IV, n. 22558 dell'11 Giugno 2010 inerente agli strumenti riguardanti l'autonomia collettiva.

La ragione per cui la contrattazione collettiva abbia un ruolo così importante, può essere oggi risolto affermando che il legislatore ha voluto consentire alle rappresentanze un margine ampio al fine di far fronte a tutte quelle che possono essere le fattispecie che nel corso del tempo sono sempre destinate ad evolversi. Di fatti, la materia della sicurezza sul lavoro e la teoria prevenzionistica a cui oggi si fa riferimento, sono in continua evoluzione e diviene impensabile per il legislatore prevedere normativamente le singole fattispecie⁵. Anche il legislatore comunitario si è spesso pronunciato in tal senso, lasciando agli Stati membri ampio spazio alla contrattazione collettiva⁶. La materia, come già affermato, non è negoziabile, la contrattazione collettiva difatti si occupa prevalentemente di diritti economici ma spesso è anche l'unica strada percorribile affinché anche i diritti di salute e sicurezza trovino la giusta applicazione.

Una terza via, residuale, di designazione del rappresentante può essere quella che vede protagonisti il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sempre con l'ausilio delle associazioni di categoria. Tale procedimento viene solitamente espletato durante il cosiddetto *Election Day*, specificatamente durante la settimana europea per la salute e sicurezza sul lavoro.

A rafforzare il carattere e la previsione di obbligatorietà dell'individuazione di questa figura all'interno delle aziende, si prevede la realizzazione di una fattispecie di condotta antisindacale nel caso in cui il datore di lavoro, in seguito al momento elettivo, non riconosca o non dia spazio a tale figura⁷. Si punisce dunque il comportamento di quel datore di lavoro che ostacola la designazione e la realizzazione degli adempimenti dei rappresentanti.

Nel corso degli anni si sono riscontrate innumerevoli criticità conseguenti al tentativo di applicazione delle previsioni normative in materia di RLS ed altrettanto numerosi sono gli studi a riguardo⁸. Spesso infatti, come tratteremo in

⁵ M. LAI, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e il rilancio della filosofia partecipativa*, in *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro*, (a cura di) M. TIRABOSCHI e L.FANTINI, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

⁶ M. BIAGI, *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive CEE*, Maggioli, Rimini, 1991, p. 136 ss.

⁷ Trib. Ancona, sent. n.193 del 26 Marzo 2013.

⁸ Si segnala, ad esempio, il Rapporto conclusivo del progetto di monitoraggio e controllo dell'applicazione del D.lgs. 626/1994, effettuato dal Coordinamento delle Regioni e Province autonome, a Bologna nel 2003; Ricerca conoscitiva sul ruolo dei Rappresentanti dei Lavoratori per la

seguito, i datori di lavoro accettano la presenza di un rappresentante ai soli fini dell'adempimento degli obblighi di consultazione per la valutazione dei rischi, si tratta infatti di una previsione non sottoponibile a deleghe; allo stesso tempo è persino configurabile l'ipotesi che sia lo stesso datore di lavoro a preferire un rappresentante rispetto ad un altro, presumibilmente per non doversi confrontare con le reali esigenze dei lavoratori. Di conseguenza, è intuibile capire i motivi che portano ad un frammentario sviluppo delle rappresentanze dei lavoratori.

3.1.1. *Election day* e percorso formativo dei rappresentanti.

A cadenza annuale, si celebra la giornata mondiale per la salute e la sicurezza sul lavoro, per sensibilizzare la società nei confronti di un argomento che troppo spesso viene trascurato; la sicurezza sul lavoro non è infatti un problema di categoria, bensì dell'intera collettività, ed è per questo che risulta opportuno stimolare la cooperazione e uno spirito collaborazionistico in questo ambito. Consuetudinariamente, si tratta di una giornata istituita alla fine de mese di Aprile, quando al contempo si celebra la Settimana per la Salute e la Sicurezza sul Lavoro a livello comunitario. Queste novità, introdotte in anni recenti, rappresentano la presa di coscienza da parte delle istituzioni della necessità di provvedere ad un continuo aggiornamento dei soggetti che ogni giorno svolgono la propria prestazione di lavoro.

L'elezione del rappresentante dei lavoratori in materia di sicurezza avviene durante la settimana europea, precisamente durante l'*Election day*, ossia una giornata adibita esclusivamente alla designazione di questa figura e istituita per affrontare inerenti alla sicurezza sul lavoro. Tale giornata viene stabilita con decreto dal Ministro del Lavoro in concerto con il Ministro della Salute, dopo essersi confrontati con le organizzazioni sindacali nazionali.

Durante queste giornate, che ogni anno trattano temi differenti, vi è una sollecitazione dei governi dei vari Paesi ad agire e rivestire un ruolo attivo al fine

Sicurezza all'interno delle aziende marchigiane e sulle loro esigenze in termini di supporto allo svolgimento delle proprie funzioni, effettuata nel 2010.

di migliorare le condizioni di ciascun lavoratore. Si tratta di organizzare eventi e tavole di confronto tra i soggetti e le organizzazioni che si occupano del tema.

Il fatto che si provveda alla designazione dei rappresentanti durante la settimana europea per la sicurezza sul lavoro sottolinea l'importanza, almeno sul piano formale, che viene attribuita a queste figure, nonostante sul piano pratico vengano ancora oggi riscontrati numeri preoccupanti per quanto riguarda le morti bianche e gli infortuni sul lavoro.

Durante l'*Election Day*, ogni azienda provvede alla designazione del proprio rappresentante, sia esso aziendale, territoriale o di sito produttivo. Il numero di rappresentanti per ogni azienda, dipende dal rapporto con il numero di lavoratori⁹ della stessa. Di conseguenza, verrà designato un rappresentante per un numero inferiore a duecento lavoratori, tre per un numero compreso tra duecentouno e mille lavoratori, infine ne verranno individuati sei per un numero ancora superiore di lavoratori.

Molte sono state le perplessità, sostenute anche dallo stesso Lai¹⁰, in riferimento alla decisione di restringere il campo ad un'unica giornata elettiva, come se questo potesse in qualche modo uniformare le differenti condizioni di lavoro presenti su tutto il territorio nazionale. Analizzando la situazione si potrebbe quasi parlare di una visione utopica, sperando che ricondurre la nomina di tutti gli RLS nazionali, ad un unico Election Day, possa fare in modo che le aziende più carenti dal punto di vista prevenzionistico prendano spunto e traggano beneficio dall'operato delle aziende più propense ad un sistema di tutela della salute e sicurezza più sviluppato.

Insieme alla procedura di designazione, è necessario richiamare l'attenzione sulla formazione di questi rappresentanti, che sarà di trentadue ore e verrà prevista ed organizzata dal datore di lavoro, durante l'orario lavorativo. Infatti, i rappresentanti devono necessariamente sviluppare delle competenze specifiche al fine di poter eseguire al meglio il compito di portavoce dei lavoratori.

⁹ Si ricordi che la definizione di lavoratori è differente rispetto a quella di dipendenti; dopo il decreto n. 81/2008 il concetto si è ampliato, andando a ricomprendere tutti i lavoratori anche esterni, tecnici o temporanei operanti in quella determinata azienda.

¹⁰M. LAI, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e il rilancio della filosofia partecipativa*, in Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro, a cura di M. TIRABOSCHI e L.FANTINI, Giuffrè Editore, 2009, Milano.

Il *know-how* del rappresentante comprende dunque la conoscenza delle normative, i rischi aziendali connessi alle tipologie di attività svolte in azienda, le misure per l'eliminazione dei rischi, le modalità di accesso ai documenti e ai locali di lavoro e le modalità di gestione della sicurezza. Occorre inoltre che i rappresentanti siano preparati al dialogo con i lavoratori e con il datore di lavoro stesso. Allo stesso modo, come il rappresentante deve essere costantemente aggiornato e mantenere un alto tasso di formazione e conoscenza, anche i lavoratori sono soggetti ad un percorso di formazione, educazione e informazione¹¹ promosso e svolto dallo stesso rappresentante, che dovrà provvedere alla redazione di un piano formativo¹² aziendale. Si tratta quindi di coinvolgere la parte contrattuale più debole al fine di migliorare ulteriormente la prestazione.

Alla formazione del RLS, contribuiscono gli organismi paritetici, in base a quanto disposto dal D.lgs. n. 106/2009¹³, correttivo del Testo Unico n. 81/2008, organizzando corsi di formazione con l'ausilio del Fondo di cui si è già parlato in precedenza.

Delle trentadue ore obbligatorie sopra citate, dodici di queste dovranno essere dedicate espressamente ai rischi specifici presenti in azienda, con una verifica tecnica di apprendimento. È difficile tuttavia pensare che queste ore siano sufficienti a soddisfare le esigenze odierne, specialmente se si fa riferimento ad un tema che risulta oggi di estrema rilevanza come quello inerente all'utilizzo di agenti chimici e sostanze pericolose¹⁴. Accade altresì che le nuove tecnologie e l'uso di sostanze anche pericolose, richiedano uno studio approfondito con aggiornamenti periodici.

¹¹ G. GALLI, *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza*, EPC Editore, Roma, 2016, p.43 ss.

¹² Vedi *infra*.

¹³ Il D.lgs. 106/2009 ha modificato l'art. 51 D.lgs. n.81/2008 aggiungendo il comma 3-*bis*) per il tramite dell'art. 30 comma 1, lett. a): "Gli organismi paritetici svolgono o promuovono attività di formazione, anche attraverso l'impiego dei fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e dei fondi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, 52 n. 276, nonché, su richiesta delle imprese, rilasciano una attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività".

¹⁴ La Settimana Europea della Salute e Sicurezza sul Lavoro del 2018 si concentra proprio sulla presenza di sostanze pericolose negli ambienti di lavoro.

Si tratta quindi di un ruolo estremamente rilevante, sia dal punto di vista pratico, sia dal punto di vista, se così si può definire, emotivo. Il rappresentante è infatti responsabile di qualsiasi aspetto legato al benessere e alla salute psicofisica di ciascun lavoratore.

Non basta che i rappresentanti siano aggiornati in tempo reale sull'apparato normativo, occorre più che altro che siano preparati in ogni momento nella gestione delle emergenze e che siano a conoscenza di tutte le procedure atte a prevenire ma anche a gestire qualsiasi problematica; oltre che, chiaramente, fare in modo che le attrezzature siano adeguate allo svolgimento delle prestazioni lavorative.

Possiamo dunque affermare come il ruolo del rappresentante sia importante sia dal punto di vista tecnico – formativo, sia dal punto di vista empatico: è infatti importante che la figura in esame sia in grado di trasmettere ai lavoratori la fiducia necessaria per poter esprimere, senza timore di eventuali ritorsioni, qualsiasi problematica inerente all'ambiente di lavoro e alle prestazioni¹⁵ e che sia in grado di trasmettere fiducia derivante dalle competenze apprese.

Secondo quanto disposto dagli articoli 36 e 37 del Testo Unico, il datore di lavoro provvede alla predisposizione del processo formativo dei rappresentanti ma anche a quello dei lavoratori, in modo tale che il dialogo sia più semplice. Il datore di lavoro deve dunque provvedere a conferire adeguata informazione, assicurando di aver fatto il possibile per informare i lavoratori, tanto è vero che il mero avviso in merito a nuove tecnologie, procedimenti o macchinari, affisso sulla bacheca aziendale non risulta sufficiente a soddisfare il dovere di informazione richiesto dal Testo Unico¹⁶. Si tratta infatti di ovviare alle difficoltà di comprensione di un linguaggio tecnico o scientifico, che possano di conseguenza comportare rischi e potenziali danni¹⁷. Spesso infatti, qualora si riscontrasse una cattiva o insufficiente

¹⁵ Spesso, i corsi sono tenuti in forma residenziale, ai fini di aumentare la connessione interpersonale tra i rappresentanti e aumentarne l'autostima, considerata fondamentale per un ottimo svolgimento di un compito di entità personale molto importante.

¹⁶ Cass. pen. Sez. IV, n. 6398 del 16 Febbraio 2012.

¹⁷ Art. 37, comma 1, "Il datore di lavoro assicura che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza, anche rispetto alle conoscenze linguistiche con particolare riferimento a concetti di rischio, danno, prevenzione, protezione, organizzazione della prevenzione aziendale, diritti e doveri dei vari soggetti aziendali, organi di vigilanza, controllo, assistenza [...]"

preparazione o informazione, sarà configurabile l'ipotesi di responsabilità del datore, inerente proprio all'inadempimento dell'obbligo formativo non delegabile.

Risulta essere invece differente il processo formativo riservato ai rappresentanti territoriali, i quali risultano soggetti ad un complesso sistema elettivo basato su relazioni territoriali e su fattori di produzione¹⁸, specialmente in riferimento ai settori metalmeccanici¹⁹, dell'edilizia e dell'artigianato.

Ponendo l'attenzione sui corsi di preparazione dei rappresentanti territoriali, organizzati nelle varie Regioni di Italia, si denota come il numero di ore formative sia nettamente superiore rispetto a quelle previste dal Testo Unico²⁰, a dimostrazione di una preparazione sempre più specifica. Spesso infatti, durante i corsi di formazione, è previsto l'intervento di medici specializzati in malattie derivanti dalla continua esposizione a sostanze pericolose ed è importante che vi partecipino anche docenti esperti in merito alla salute e sicurezza sul lavoro rispetto ai limiti, obblighi ed eventuali sanzioni in caso di violazione.

Di estrema importanza risulta essere anche il progetto formativo realizzato nel 1995 per i rappresentanti territoriali in materia di artigianato; ancora oggi risulta essere fondamentale perché con esso sembra infatti che sia stato compreso il carattere essenziale di questa figura. Si tratta di un progetto diviso in diversi moduli, con una prima fase preliminare di autoapprendimento riguardante le normative vigenti ed una fase di autovalutazione delle stesse. Ci si concentra inizialmente sulla conoscenza delle regole e delle criticità che si possono incontrare, passando all'analisi dei dati raccolti in precedenza rispetto agli incidenti e infortuni e alla capacità di prevederli e dunque evitarli. Successivamente si cercherà di sviluppare la sfera comunicativa di ciascun rappresentante, affinché

¹⁸ G. GALLI, *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza*, EPC Editore, Roma, 2016, p. 55 ss.

¹⁹ Si veda, ad esempio, il corso di formazione organizzato da Fiom – Cgil e gestito da OPNM, nel Maggio 2017. Questo corso ha previsto un numero di 80 ore complessive, per la nomina di 37 RLST, finalizzato alla conoscenza e quindi prevenzione, laddove possibile, dei rischi. Nello specifico si è trattato di “ischio rumore, il rischio elettromagnetico, il rischio da stress correlato al lavoro, il rischio chimico, il rischio muscolo-scheletrico da movimentazione dei carichi e per movimenti ripetuti. Si è inoltre approfondito il comportamento da tenere nella gestione degli infortuni e delle inidoneità lavorative”.

²⁰ L'art. 48 infatti prevede una formazione per un ammontare minimo di 64 ore, con un aggiornamento di 8 ore annuali.

possa essere in grado di relazionarsi sia con il datore di lavoro ma soprattutto con i lavoratori per poi ottenere informazioni fondamentali.

Infine, si cerca di creare una sorta di banca dati relativa alle esperienze precedenti, finalizzata anch'essa a rafforzare il sistema prevenzionistico come vedremo in seguito.

Terminato il processo formativo, con i corsi di aggiornamento previsti durante l'anno, si andrà a verificare quanto previsto nel progetto iniziale e si andranno a risolvere eventuali problematiche riscontrate durante l'attività del rappresentante territoriale.

Come vedremo in seguito, nel corso degli anni sono emerse procedure e sistemi volti a coadiuvare il lavoro dei rappresentanti, specialmente in riferimento alla prevenzione e all'utilizzo di buone prassi.

Nel 2015 è stato modificato, con decreto legislativo n. 151/2015, l'articolo 55 del D.lgs. 81/2008 con l'aggiunta del comma 6 *bis*, con il quale si è provveduto all'inasprimento delle sanzioni previste in caso di insufficiente o mancante formazione del rappresentante dei lavoratori.²¹ Se da un lato si predilige l'aspetto meramente prevenzionistico, è evidente come negli ultimi anni non sempre questo abbia portato a risultati sperati ed è forse proprio questo che ha spinto il legislatore a prevedere un apparato sanzionatorio più rigido per il datore di lavoro che dovrebbe essere il soggetto più interessato a garantire un ambiente di lavoro sicuro e sereno.

A sostegno e a conclusione dell'importanza del procedimento di formazione dei rappresentanti è intervenuto anche Marco Lai in uno dei suoi elaborati; secondo quest'ultimo infatti, la formazione del rappresentante “dovrebbe contribuire ad accreditarlo come interfaccia credibile e preparata per l'azienda e per gli stessi lavoratori²²”.

²¹ L'art. 55, comma 6 *bis* del D.lgs. n.81/2008 inasprisce le sanzioni previste per il datore di lavoro in caso di violazione degli articoli 18 comma 1, let. g) e dell'art. 37 commi 1, 7, 9 e 10: nel caso in cui la violazione coinvolga più di cinque lavoratori la sanzione pecuniaria sarà raddoppiata, qualora invece dovessero esserci più di dieci lavoratori, la sanzione sarà triplicata.

²² M. LAI, *La partecipazione dei lavoratori e dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Gli organismi paritetici, in Ambiente e sicurezza del lavoro*, (a cura di) M. RUSCIANO – G. NATULLO, in *Diritto del lavoro. Commentario diretto da F. CARINCI*, Utet Giuridica, Torino, 2007, p. 296.

3.2. Attribuzioni del rappresentante.

Ad oggi, l'effettiva utilità del ruolo del rappresentante dei lavoratori in materia di sicurezza è ancora controversa. A tal proposito, dopo dieci anni dalla pubblicazione del Testo Unico, che ha visto crescere il ruolo delle rappresentanze dei lavoratori, è possibile cercare di dare una risposta al quesito di chi si chiede se sia una figura efficace o meno, evidenziando le quattro aree operative²³ all'interno delle quali i rappresentanti dispiegano i loro poteri.

La nascita del Testo Unico, ha posto in risalto, prevedendo l'obbligatorietà della figura del rappresentante dei lavoratori e prescindendo dal carattere dimensionale, la natura pubblicistica di tale figura. Si tratta infatti di attribuire ad esso un carattere necessario, nato dall'esigenza di tutelare interessi comuni e di farlo costantemente, dando ad esso la priorità, intendendo per interessi comuni quelli dell'intera società e non dei singoli lavoratori.

3.2.1. Il diritto di accesso ai locali di lavoro.

Secondo quanto disposto dal Testo Unico in materia di salute e sicurezza, il rappresentante dei lavoratori è destinatario di un insieme di poteri decisamente ampio e allo stesso tempo unico nel suo genere anche se poi, sul piano pratico, tale ampiezza non viene riscontrata. L'art. 50 D.lgs. n. 81/2008, evidenzia una serie di competenze che verranno poi approfondite dalla contrattazione collettiva, che si occupa delle modalità di esercizio delle funzioni, come disciplinato dal terzo comma dell'articolo sopra citato, inoltre è possibile che l'autonomia collettiva inserisca clausole integrative migliorative²⁴.

La prima previsione legislativa riguarda il potere di accesso ai luoghi di lavoro, si tratta forse della capacità più importante poiché ad eccezione dei lavoratori, solo il rappresentante ha la possibilità di accedervi²⁵, con i limiti stabiliti

²³ P. SOPRANI, *RLS: ruolo, funzioni e azione nel sistema di organizzazione aziendale della prevenzione*, in *ISL*, 1/2018, p. 30 ss.

²⁴ M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

²⁵ Cass. pen., Sez. VI, Sent. N. 45904 del 9 Dicembre 2011, in *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer, Milano, 2017. Si tratta di un caso in cui un

in sede di contrattazione collettiva. Un limite di fondamentale importanza è caratterizzato dal preavviso²⁶ che il rappresentante deve dare per poter avere accesso ai locali, limite che non viene considerato in caso di infortunio grave; questo caso è espressamente disciplinato in materia di rappresentanza territoriale e prevede come unico requisito l'avviso tempestivo all'organismo paritetico²⁷, inoltre qualora manchi quest'ultimo, la comunicazione dovrà essere effettuata nei confronti dell'organismo di vigilanza²⁸. Da ultimo, sempre in materia di rappresentanza territoriale si prevede la possibilità di rivolgersi all'organismo paritetico o all'organo di vigilanza territorialmente competente nel caso in cui sia negato al rappresentante l'accesso ai locali di lavoro, tali organismi infatti provvederanno alla tempestiva rimozione di tale impedimento, per evitare che si configuri una ipotesi di condotta antisindacale.

Il diritto di accesso ai locali di lavoro è un diritto potestativo, non subordinato al consenso del datore di lavoro, tanto è vero che l'impedimento causato da quest'ultimo prefigura un' ipotesi di responsabilità dello stesso; tale diritto infatti è garantito persino dal punto di vista penalistico. Con questa previsione si attribuisce al rappresentante la possibilità di valutare nella maniera più oggettiva le condizioni di lavoro e lo stato dei locali e il grado di sicurezza dei macchinari utilizzati.

Il carattere ormai essenziale del rappresentante dei lavoratori si denota anche dalla possibilità di quest'ultimo di partecipare alla consultazione per la prevenzione e valutazione dei rischi che potrebbero manifestarsi nell'unità produttiva, una volta effettuato l'accesso.

funzionario di polizia venga dichiarato colpevole di accesso abusivo ai locali di lavoro poiché privo della qualità di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, qualità che lui stesso aveva affermato di possedere.

²⁶ Si prenda in considerazione, ad esempio, l'Accordo Confapi del 20 Settembre 2011 che prevede un preavviso di almeno 48 ore, al fine di preservare le esigenze tecniche e produttive dell'azienda.

²⁷ Art. 48 comma 4: "Per l'esercizio delle proprie attribuzioni, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale accede ai luoghi di lavoro nel rispetto delle modalità e del termine di preavviso individuati dagli accordi di cui al comma 2. Il termine di preavviso non opera in caso di infortunio grave. In tale ultima ipotesi l'accesso avviene previa segnalazione all'organismo paritetico".

²⁸ C. FRASCHERI, *Consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori*, in *La nuova sicurezza in azienda. Commentario al titolo primo del decreto legislativo n.81/2008*, (a cura di) G. SANTORO PASSARELLI, Ipsoa, Milano, 2008, p.237.

3.2.2. Informazione e diritto di accesso ai documenti aziendali.

Al rappresentante aziendale, e con queste precisazioni riprendiamo anche le sue derivazioni, è attribuita la possibilità di ricevere informazioni e di richiedere la documentazione aziendale necessaria per lo svolgimento delle sue funzioni. Possiamo definire queste attribuzioni come funzioni meramente partecipative²⁹, poiché si trovano a ricomprendere i diritti di informazione e consultazione.

Nonostante gli ampi poteri attribuiti, almeno formalmente, al rappresentante, molti in dottrina sostengono come in realtà questa figura non abbia portato a grandi risultati, sostenendo che si tratti solo una partecipazione a quelli che sono gli obblighi formali del datore di lavoro³⁰ e che lui stesso non può delegare; in ogni caso appare indubitabile il carattere necessario almeno dal punto di vista dell'identificazione del rappresentante come portavoce delle esigenze dei lavoratori.

Uno dei pilastri della filosofia partecipativa che si è fatta largo e, successivamente, consolidata negli ultimi anni è caratterizzato dalla valutazione dei rischi e alla relative misure preventive che rappresentano il tipo di informazione che il datore di lavoro deve fornire al rappresentante, in un momento antecedente rispetto alla sua partecipazione e consultazione. Dunque, il datore di lavoro è tenuto ad adempiere all'obbligo di consegna tempestiva sia del DVR (documento di valutazione dei rischi) che del DUVRI³¹ (documento unico di valutazione dei rischi da interferenze) nei confronti del rappresentante dei lavoratori; inoltre quest'ultimo potrà disporre di tali documenti per tutto il tempo necessario allo svolgimento della sua prestazione, tenendo presente che non sarà possibile consultarli al di fuori dei locali dell'azienda.

Un'altra via tramite la quale si realizza il diritto di accesso ai documenti è garantita dalla possibilità per il rappresentante di ricevere le informazioni

²⁹ C. PERSIANI, *Le figure dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS, RLST, RLSS)*, in M. PERSIANI – M. LEPORE, *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, in *Trattati Brevi*, Utet Giuridica, Torino, 2012, p. 246 ss.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Per DVR si intende il documento di valutazione dei rischi, redatto in seguito ad un procedimento di analisi dei rischi presenti in azienda che rappresenta uno degli obblighi non delegabili del datore di lavoro; Il DUVRI è il risultato dell'analisi dei rischi che potrebbero nascere da interferenze tra attività diverse attribuite ad appaltatori e lavoratori autonomi nel medesimo luogo di lavoro.

necessarie da parte dei servizi di vigilanza e, proprio queste informazioni, consentono allo stesso di svolgere la funzione di controllo più importante tra le sue competenze ossia quella di verificare le condizioni di lavoro tramite l'accesso ai locali. Per quanto riguarda invece gli infortuni sul lavoro, il rappresentante ha la facoltà di richiedere informazioni riguardo gli individui che dopo un infortunio siano assenti sul lavoro da almeno un giorno, escludendo però il giorno dell'infortunio.

Uno specifico diritto di accesso è garantito, inoltre, dall'art. 26, in materia di obblighi connessi ai contratti di appalto, d'opera o di somministrazione. In particolare il comma 5 del citato articolo prevede che il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza possa accedere a tutti i locali di lavoro, previa richiesta dei dati relativi ai costi della sicurezza. Si tratta di una previsione ampliata con l'art. 16 del D.lgs. del 3 Agosto 2009, n. 106, decreto modificativo del Testo Unico del 2008.

Questa capacità di reperire e analizzare informazioni consente al rappresentante di adire le autorità competenti, intese come organismi paritetici, autorità amministrative e autorità giudiziaria, al fine di rimuovere le situazioni simbolo di criticità, nel caso in cui riscontri situazioni ad alto rischio e potenzialmente pericolose.

3.2.3. Il ruolo consultivo del rappresentante.

La terza competenza del rappresentante dei lavoratori è consequenziale al diritto di accesso ai luoghi e ai documenti aziendali, ed è caratterizzata dal carattere obbligatorio al quale è sottoposto il datore di lavoro, previsione che tra le altre cose viene rafforzata da una sanzione penale³² in caso di inosservanza di tale obbligo. Si tratta però di una consultazione assolutamente non vincolante; il datore di lavoro infatti, ha la possibilità di discostarsi dalle pronunce del rappresentante, forse arginando l'effettiva utilità di quest'ultimo e ponendo ancora una volta l'apporto

³² Art. 18 comma 1, lett. s. Tra gli obblighi previsti per il datore di lavoro anche quello di "consultare il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nelle ipotesi di cui all'articolo 50".

del rappresentante in secondo piano, preferendo ignorare ciò che egli abbia dedotto durante l'adempimento della propria prestazione.

Considerare il rappresentante come una figura meramente consultiva, è un'ipotesi che trova conferme recenti in sede giurisprudenziale. La Cassazione penale, con sentenza n. 48286 del 19 ottobre 2017, ha dichiarato infatti *“assolutamente chiaro che il RLS è chiamato a svolgere, essenzialmente, una funzione di consultazione e di controllo circa le iniziative assunte dall'azienda nel settore della sicurezza, e che non gli competono certamente quella di valutazione dei rischi e di adozione delle opportune misure per prevenirli e neppure quella di formazione dei lavoratori, funzioni che restano entrambe ad appannaggio esclusivo del datore di lavoro³³”*. Nello specifico dunque, la Corte ha chiarito che il rappresentante non abbia alcun tipo di capacità applicative per prevenire gli infortuni, andando così a gravare sul datore di lavoro che si trova di fronte ad una serie di doveri non delegabili di pesante entità.

Nel caso di specie, si trattava di dare risposte in merito a due infortuni avvenuti, in circostanze simili, a distanza di due mesi circa l'uno dall'altro. Al datore di lavoro veniva contestata l'inidoneità degli strumenti da lavoro ed una insufficiente formazione professionale dei lavoratori. Per contro il datore di lavoro sosteneva che uno dei lavoratori infortunati, ricoprendo la carica di rappresentante per la sicurezza, fosse direttamente gravato dall'onere formativo e che non competesse più a lui provvedere alla formazione del lavoratore. Già la Corte d'Appello però, aveva precisato come gli oneri formativi fossero esclusivi del datore di lavoro e che non potessero essere in alcun modo soggetti a delega.

Con questi presupposti, la Corte si trovava già ad attribuire la responsabilità al datore di lavoro ma a rafforzare la posizione di tutela dei lavoratori si sono in seguito aggiunte le dichiarazioni dei due lavoratori infortunati che hanno negato di aver partecipato a corsi di formazione riferiti all'uso di quella specifica attrezzatura da lavoro; ciò ha fatto in modo che la Cassazione si pronunciasse definitivamente in favore della condanna del datore di lavoro.

Ciò può essere considerato la prova di come, a distanza di dieci anni dall'emanazione del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, il ruolo

³³ Cass. pen., 19 Ottobre 2017 n. 48286, in *ISL*, 1/2018.

dei rappresentanti dei lavoratori sia ancora confinato ad un ruolo prevalentemente indiretto, quello consultivo, e che non sia ancora in grado oggi di cambiare radicalmente il *modus operandi* dei datori di lavoro e dei lavoratori stessi. Il datore infatti si trova spesso ad isolare volutamente il parere dei rappresentanti dei lavoratori.

Va altresì aggiunto che la funzione consultiva viene esercitata non solo in materia di organizzazione della formazione, ma anche in materia di valutazione dei rischi, in merito alla designazione del rappresentante del servizio di prevenzione e protezione con tutto ciò che concerne la prevenzione di incendi, evacuazione ed infine per quanto riguarda la scelta del medico competente³⁴.

Sulla carta, il rappresentante dei lavoratori ha la capacità di offrire una consulenza molto qualificata invero, nonostante i dieci anni trascorsi dalla promulgazione del Testo Unico, ancora oggi si dibatte in merito alla sua concreta utilità.

In materia di redazione del documento di valutazione dei rischi, il datore di lavoro ha l'obbligo di consultazione nei confronti del rappresentante; in caso di inadempimento di tale obbligo, il datore di lavoro incorrerà in un illecito penale³⁵ esteso anche al dirigente. Va detto che tale fattispecie sarà realizzata solo nel caso in cui sia redatto il documento in totale mancanza di consultazione del rappresentante. Il termine consultazione indica come ancora una volta il ruolo del rappresentante venga ancora confinato rispetto a quello del RSPP e del medico competente che invece devono partecipare attivamente.

Limitare il ruolo del rappresentante alla mera consultazione, può essere una delle cause del costante verificarsi di infortuni sul lavoro; il fatto che egli esprima un parere che possa essere preso o meno in considerazione dal datore di lavoro, senza porre l'obbligatorietà in merito alle pronunce del rappresentante, rende infatti difficoltoso un progresso in materia di salute e sicurezza dei lavoratori.

È probabile, infatti, che il datore di lavoro operi indipendentemente da quanto consigliato direttamente dal rappresentante in sede di consultazione. È

³⁴ F. GIUNTA – D. MICHELETTI (a cura di), *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, p.87.

³⁵ Art. 29, commi 2 e 3 e Art. 55, comma 3, D.lgs. 81/2008.

possibile che addirittura non venga attivato il servizio di consultazione oppure che venga attivato in maniera solo formale e quindi di facciata, ignorando di fatto quelle che dovrebbero essere le sollecitazioni del rappresentante.

Nel primo caso, il rappresentante dei lavoratori dovrà chiedere al datore di lavoro di procedere alla consultazione e, in mancanza di un tempestivo cambio di rotta del datore, si rivolgerà direttamente alle autorità competenti. Si tratta di una possibilità prevista in tempi recenti, che senza dubbio rafforza il ruolo dei rappresentanti, anche se in minima parte.

Nel secondo caso, invece, il datore di lavoro sarà favorevole ad instaurare un dialogo, ma lo farà esclusivamente in maniera formale, ad esempio mettendo in difficoltà il rappresentante, concedendogli tempi di intervento molto ristretti, rendendo difficoltoso l'accesso ai locali o fornendo informazioni insufficienti. Anche in questo caso, qualora il datore di lavoro ignorasse le esigenze del rappresentante, quest'ultimo avrebbe la facoltà di rivolgersi alle autorità competenti, ovvero agli organi di vigilanza.

Il parere del rappresentante deve essere il più efficace e tecnico possibile, tale da fornire opinioni utili in riferimento alle proposte aziendali, che sia in grado di rappresentare nella maniera più specifica possibile le condizioni in cui versano i lavoratori e identificare al meglio le criticità presenti nei luoghi di lavoro. Tendenzialmente si tratta di un parere scritto oppure, nel caso di redazione del verbale, richiederà che le sue considerazioni vengano messe per iscritto. Inoltre, la normativa di riferimento estende la competenza consultiva del rappresentante dei lavoratori a tutte le tipologie di contratti di lavoro esistenti, a dimostrazione della estrema importanza che si dovrebbe attribuire alla tutela della salute e della sicurezza, intesa come interesse collettivo e non di categoria.

Il rappresentante dei lavoratori contribuisce inoltre, ampliando il concetto di competenza consultiva, alla nomina del medico competente³⁶ e del responsabile

³⁶ Secondo quanto disposto dall'art. 25 T.U. 81/2008 lett. f e h, il medico fornisce informazioni al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza riguardanti le analisi effettuate sugli effetti delle esposizioni ad agenti, riguardanti la necessità di sottoporre i lavoratori a controlli sanitari e gli comunica per iscritto i risultati anonimi collettivi della sorveglianza sanitaria effettuata e fornisce indicazioni sul significato di questi ai fini della attuazione delle misure per la tutela della salute e dell'integrità psicofisica dei lavoratori; in caso di violazione sarà prevista una sanzione amministrativa pecuniaria in base ai requisiti dell'art. 58 del Testo Unico.

del servizio di prevenzione e protezione, che in sede organizzativa prenderà le parti del datore di lavoro³⁷.

Il ruolo consultivo del rappresentante dei lavoratori sarebbe tutt'altro che secondario se venisse recepito con coscienza; il fatto che esso partecipi alla valutazione dei rischi, che provveda ad identificare il soggetto più adatto a svolgere il ruolo di rappresentante del servizio di prevenzione e protezione e di medico competente, indica il fulcro della effettiva collaborazione tra le figure aziendali³⁸ ed evidenzia come il ruolo dei rappresentanti sia in realtà assolutamente esclusivo, poiché posto a diretto contatto con i lavoratori, situazione di solito preclusa a qualsiasi altro soggetto.

Il rischio è quello di vedere partecipare la figura del rappresentante solo al momento della redazione del documento di valutazione dei rischi senza riconoscergli, come sarebbe opportuno, una partecipazione attiva durante tutta l'attività dell'azienda. Un'ipotesi di questo genere consentirebbe al rappresentante di dar voce in maniera più significativa a tutti i lavoratori che ogni giorno adempiono alle proprie prestazioni lavorative.

Una competenza che, in qualche modo, rafforza il ruolo del rappresentante è quella legata alla riunione periodica prevista dall'art. 35 del Testo Unico³⁹, in particolare con il quarto comma. Esso prevede infatti che il rappresentante dei

³⁷ L. MAGELLI, "Articolo 19 n. 2/2015: la consultazione dei RIs", in Punto sicuro, Dal 1999 il quotidiano sulla sicurezza su lavoro, ambiente, security", art. 19 n.2/2015.

³⁸ C. LAZZARI, *Tutela della salute e sicurezza nelle tipologie contrattuali flessibili dopo il Jobs Act e ruolo del rappresentante dei lavoratori*, in *Modelli di rappresentanza e forme di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, Convegno tenuto a Pesaro il 30 Settembre 2016.

³⁹ Art. 35 D.lgs. 81/2008,1. Nelle aziende e nelle unità produttive che occupano più di 15 lavoratori, il datore di lavoro, direttamente o tramite il servizio di prevenzione e protezione dai rischi, indice almeno una volta all'anno una riunione cui partecipano: a) il datore di lavoro o un suo rappresentante; b) il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi; c) il medico competente, ove nominato; d) il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. 2. Nel corso della riunione il datore di lavoro sottopone all'esame dei partecipanti: a) il documento di valutazione dei rischi; b) l'andamento degli infortuni e delle malattie professionali e della sorveglianza sanitaria; c) i criteri di scelta, le caratteristiche tecniche e l'efficacia dei dispositivi di protezione individuale; d) i programmi di informazione e formazione dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori ai fini della sicurezza e della protezione della loro salute. 3. Nel corso della riunione possono essere individuati: a) codici di comportamento e buone prassi per prevenire i rischi di infortuni e di malattie professionali; b) obiettivi di miglioramento della sicurezza complessiva sulla base delle linee guida per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro. 4. La riunione ha altresì luogo in occasione di eventuali significative variazioni delle condizioni di esposizione al rischio, compresa la programmazione e l'introduzione di nuove tecnologie che hanno riflessi sulla sicurezza e salute dei lavoratori. Nelle ipotesi di cui al presente articolo, nelle unità produttive che occupano fino a 15 lavoratori è facoltà del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza chiedere la convocazione di un'apposita riunione. 5. Della riunione deve essere redatto un verbale che è a disposizione dei partecipanti per la sua consultazione.

lavoratori possa convocare una riunione qualora rilevi, in seguito anche alle sollecitazioni dei lavoratori stessi, che siano mutati i rischi legati allo svolgimento di una determinata prestazione lavorativa ovvero che sia aumentato il grado di pericolosità o che siano stati introdotti nuovi macchinari o nuove tecnologie che necessitino di una preparazione approfondita o quantomeno diversa da quella stabilita in sede di riunioni precedenti legate alla valutazione dei rischi.

In questi anni il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza ha rivestito un ruolo molto più legato alla formazione dei lavoratori e, di conseguenza, alla sua stessa formazione e preparazione aggiornata, rispetto al ruolo consultivo ad esso attribuitogli, che presupporrebbe una partecipazione molto più attiva di quella che è oggi riservata alla figura; in particolare la non vincolatività dei pareri rivolti al datore di lavoro non fa altro che rafforzare questa posizione interpretativa, incentrata sull'aspetto meramente formativo.

Inoltre, non vi sono previsioni normative che attribuiscono un qualsiasi tipo di responsabilità al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza in caso di infortunio del lavoratore, altro tassello che spinge a considerare il rappresentante come una figura prettamente consultiva, attribuendogli la responsabilità esclusivamente al datore di lavoro e ai dirigenti. Esistono però casi in cui il rappresentante viene considerato titolare di una posizione di garanzia e, nel caso di specie, dell'incidente mortale verificatosi.

Tanto è vero che l'art. 55 al 3° comma del Testo Unico, prevede che in caso di mancata consultazione del rappresentante, al datore di lavoro possano essere applicate due contravvenzioni ascrivibili alle situazioni di mancanza totale di consultazione e di mancata rielaborazione della stessa. Va segnalata la totale scindibilità delle due fattispecie, che non possono dar vita ad un concorso di reati.

È importante segnalare che le fattispecie sopra descritte, si realizzeranno al solo verificarsi di un evento dannoso ovvero di infortunio, sia esso più o meno grave. Solo a questo punto infatti, verrà alla luce il comportamento omissivo del datore di lavoro, causato dalla mancata consultazione o dalla mancata rielaborazione dei rischi.

Spesso infatti, il rappresentante dei lavoratori tende a segnalare al datore di lavoro il mutamento di una particolare condizione lavorativa, situazione per cui sarebbe prevista una nuova rielaborazione e analisi dei rischi.

Il fatto che un processo produttivo possa mutare, ad esempio dal punto di vista tecnico, in base all'utilizzo di nuovi macchinari, comporta senza dubbio una nuova analisi dei rischi, e la necessità di aggiornare i lavoratori in merito all'utilizzo di quel determinato macchinario. Qualora questa analisi non venisse effettuata e le considerazioni del rappresentante venissero del tutto ignorate, in caso di infortunio si realizzerebbe di sicuro la fattispecie sopra descritta⁴⁰.

Rimane comunque imprescindibile che la sola consultazione dia come risultato un tipo di partecipazione debole, al quale non può essere ascrivibile una responsabilità penale simile a quella del datore di lavoro perché risulterebbe chiaramente troppo gravosa. Al contempo però, questo tipo di partecipazione debole rende meno incisivo l'apporto che il rappresentante potrebbe dare all'interno dell'azienda. Questa debolezza viene evidenziata anche dall'art. 50 lett. *i*); in particolare, viene utilizzata l'espressione “ di norma” in merito alla eventuale consultazione dello stesso da parte delle autorità competenti in caso di visite o verifiche effettuate; si ha dunque come risultato la mera opportunità di consultazione del rappresentante, che in realtà rappresenterebbe l'unico in grado di esporre un quadro chiaro e realistico della situazione all'interno dell'azienda.

3.3. Diritti e obblighi del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

La disciplina normativa del rappresentante dei lavoratori prevede inoltre che esso, al fine di adempiere al meglio le proprie mansioni, abbia a disposizione tutto il tempo necessario per svolgere il proprio incarico, egli può infatti richiedere i mezzi e gli spazi che ritiene necessari all'esercizio delle sue funzioni.

Il procedimento di consultazione infatti, è sviluppato in due fasi: la prima legata strettamente alle informazioni che il rappresentante riceve tramite

⁴⁰ F. GIUNTA – D. MICHELETTI, *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, p. 238.

documentazione adeguata, la seconda invece è caratterizzata dalla disponibilità di un tempo congruo per esprimere il proprio parere. Infatti, lo stesso articolo prevede che egli non possa subire alcun pregiudizio a causa dello svolgimento delle sue mansioni, al contrario, si andrebbe profilando una condotta antisindacale del datore di lavoro. Spesso infatti, il datore di lavoro rende difficoltoso al rappresentante dei lavoratori l'accesso ai documenti informativi fondamentali per quest'ultimo per poter svolgere le proprie attribuzioni. La condotta del datore di lavoro è stata più volte riscontrata e condannata in giurisprudenza⁴¹.

In ogni caso, per ovviare in via preventiva questi comportamenti scorretti del datore di lavoro, il rappresentante ha il diritto di convocare la riunione periodica⁴², in questo modo avrà a disposizione il tempo e le informazioni necessarie a svolgere le sue mansioni.

Se da un lato emerge un quadro abbastanza ampio delle attribuzioni del rappresentante, dall'altro esistono anche dei doveri che egli deve rispettare, quali il dovere di riservatezza e l'obbligo del rispetto della *privacy*⁴³ in riferimento all'analisi dei documenti sulla valutazione dei rischi, quali il DVR e il DUVRI; per

⁴¹ Il Tribunale di Firenze, in particolare la sezione lavoro, con sentenza n. 4516 del 15 Aprile 2013, ha riconosciuto e condannato la condotta antisindacale di Telecom Italia Spa, citata in giudizio da Federazione Lavoratori Metalmeccanici Uniti di Firenze e Provincia. Nel caso di specie, Telecom Italia Spa impediva, con condotte reiterate, la consegna del DUVRI al Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, eletto nell'ambito delle RSU, evitando altresì la consultazione del sopraccitato rappresentante nel procedimento di designazione dei soggetti preposti alla vigilanza e alla sicurezza. In sintesi, a Telecom Italia Spa è stata ordinata la immediata cessazione della condotta antisindacale con la condanna al pagamento delle spese di lite.

⁴² Art. 35 D.lgs. 81/2008. "1. Nelle aziende e nelle unità produttive che occupano più di 15 lavoratori, il datore di lavoro, direttamente o tramite il servizio di prevenzione e protezione dai rischi, indice almeno una volta all'anno una riunione cui partecipano: a) il datore di lavoro o un suo rappresentante; b) il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi; c) il medico competente, o nominato; d) il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. 2. Nel corso della riunione il datore di lavoro sottopone all'esame dei partecipanti: a) il documento di valutazione dei rischi; b) l'andamento degli infortuni e delle malattie professionali e della sorveglianza sanitaria; c) i criteri di scelta, le caratteristiche tecniche e l'efficacia dei dispositivi di protezione individuale; d) i programmi di informazione e formazione dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori ai fini della sicurezza e della protezione della loro salute. 3. Nel corso della riunione possono essere individuati: a) codici di comportamento e buone prassi per prevenire i rischi di infortuni e di malattie professionali; b) obiettivi di miglioramento della sicurezza complessiva sulla base delle linee guida per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro. 4. La riunione ha altresì luogo in occasione di eventuali significative variazioni delle condizioni di esposizione al rischio, compresa la programmazione e l'introduzione di nuove tecnologie che hanno riflessi sulla sicurezza e salute dei lavoratori. Nelle ipotesi di cui al presente articolo, nelle unità produttive che occupano fino a 15 lavoratori è facoltà del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza chiedere la convocazione di un'apposita riunione. 5. Della riunione deve essere redatto un verbale che è a disposizione dei partecipanti per la sua consultazione."

⁴³ Art. 50, comma 6, D.lgs. 81/2008.

il resto il rappresentante non è soggetto a norme imperative riguardanti i comportamenti legati al suo ruolo.

L'unica ipotesi che ad oggi pare configurabile, è quella di considerare una eventuale responsabilità civile per il danno cagionato al datore di lavoro in seguito alla divulgazione o cattivo utilizzo di informazioni riservate e soggette a segreto professionale. Tanto è vero che spesso la contrattazione collettiva, in riferimento al rappresentante dei lavoratori territoriale, prevede la possibilità che l'incarico venga revocato nel caso in cui il rappresentante utilizzi le informazioni contenute nei documenti aziendali in maniera scorretta oppure in situazioni che esulino dalle attribuzioni proprie del ruolo di rappresentante dei lavoratori.

Il segreto industriale si estende inoltre anche a tutti i processi lavorativi, dal momento in cui il rappresentante dei lavoratori ha la possibilità di accedere ai locali aziendali e risulta quindi molto facile entrare in contatto con procedimenti e informazioni riservate inerenti alle modalità e alle strategie produttive.

La giurisprudenza ha poi riconosciuto al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, le stesse tutele previste per le rappresentanze sindacali vere e proprie. Si tratta di un passo importante per la valorizzazione della figura oggetto della nostra analisi ma, soprattutto, della volontà di rendere centrale un settore di importanza primaria e costituzionale come quello della sicurezza sul lavoro.

3.4. Non solo RLS: l'istituzione del rappresentante territoriale, il ruolo degli organismi paritetici e il responsabile di sito produttivo (RLSSP).

La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro deve essere presa in considerazione da ciascun componente dell'azienda, sia esso il datore di lavoro o un dipendente, come una scelta consapevole e non come un obbligo⁴⁴, per questo motivo ci apprestiamo ad analizzare una tipologia di rappresentanza che promuove con forza l'atteggiamento positivisticò nei confronti della prevenzione nei luoghi

⁴⁴ M. LAI, *Il ruolo delle parti sociali*, in *Il Testo Unico della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Le nuove leggi civili*, (a cura di) M. TIRABOSCHI, Giuffrè Editore, Varese, 2009, p. 525.

di lavoro, anche nel caso di piccole e medie imprese che non hanno le medesime risorse delle imprese di dimensioni maggiori.

La *ratio* della figura che viene ora analizzata, è determinata dalla esigenza di garantire che il processo di tutela della sicurezza sia riconducibile ad una figura distinta e dalla vastità dei poteri che oggi sono riconducibili ai suddetti rappresentanti, osservandone l'effettiva attuazione, all'interno di piccole realtà produttive. Il legislatore, con l'approvazione del Testo Unico del 2008, ha voluto concentrare sulla figura del rappresentante dei lavoratori una nuova strategia, per poter raggiungere un alto livello di tutela nei confronti dei lavoratori, partendo dall'assunto per il quale la filosofia partecipativa possa essere attuata solo in presenza di soggetti che siano in grado di dar voce alle esigenze dei lavoratori e che abbiano la preparazione necessaria per farlo, a prescindere dal dato dimensionale e dalle risorse economiche disponibili.

Inoltre, è evidente come siano i dipendenti ad essere i soggetti più qualificati a richiamare l'attenzione sulle problematiche che loro stessi affrontano quotidianamente nell'esecuzione delle prestazioni lavorative. Spesso i dirigenti sono estranei alla vita dell'azienda, occupandosi solo di questioni esterne, andando così ad ignorare le dinamiche presenti nei luoghi aziendali nel quotidiano. Di conseguenza il rappresentante risulta essere il portavoce e i lavoratori mostrano quindi piena fiducia nei suoi confronti, senza avere alcun timore che questa collaborazione possa in realtà essere solo una forma di controllo disposta, per esempio, dal datore di lavoro.

Questo duplice orientamento, è tipico della filosofia partecipativa che già da anni ha influenzato il modo di affrontare la tutela della sicurezza sul lavoro⁴⁵, anche con l'ausilio delle pronunce europee in materia⁴⁶. Proprio queste statuizioni hanno segnato il cosiddetto passaggio dalla nocività conflittuale alla sicurezza

⁴⁵ M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p.132 ss., cfr. art. 37, commi 10/12; cfr. P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, in L. ZOPPOLI – P. PASCUCCI – G. NATULLO, *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, cit. p. 476.

⁴⁶ Direttiva quadro n. 89/391/CEE.

partecipata⁴⁷ come peraltro si leggeva nelle pronunce di Biagi in merito all'ingerenza del diritto comunitario nella legislazione italiana⁴⁸.

Un ulteriore spunto deriva dall'art. 2 par. 1, lett. g., dir. 2002/14/CE, all'interno della quale veniva citato il processo consultivo inteso come un dialogo tra i datori di lavoro e i lavoratori tramite le loro rappresentanze⁴⁹.

In realtà, va anche detto che il sistema improntato sulla filosofia sopra descritta, ha riscontrato numerosi problemi applicativi sul territorio italiano, specialmente in conseguenza delle enormi differenze esistenti nel mondo del lavoro tra Nord e Sud Italia, dove la concezione della partecipazione del lavoratore alla contrattazione non si era ancora radicata del tutto⁵⁰, problemi che si riflettono anche su una vasta categoria lavorativa come può essere quella dell'artigianato e dell'agricoltura che analizzeremo in seguito⁵¹. Inoltre, nonostante la figura fosse prevista normativamente, spesso non veniva designata o, qualora lo fosse, veniva poi esclusa dalle effettive pratiche collaborative come ad esempio nel caso di elaborazione del documento aziendale per la valutazione del rischio. Tanto è vero che fino all'entrata del Testo Unico del 2008, le opinioni attinenti all'effettiva utilità del processo di consultazione furono svariate e contrapposte, al punto tale che molti la ritennero una previsione di facciata o comunque di debole entità e quindi sacrificabile.

Prima della l. n. 626/1994, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza era ricondotto ad una figura molto più ampia, ossia quella delle rappresentanze sindacali nel senso più generale del termine disposto dall'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori⁵². Secondo la giurisprudenza del periodo, dette rappresentanze erano proprio quelle aziendali, le RSA e, in un secondo momento, le RSU.

⁴⁷ M. BIAGI, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazione industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in M. BIAGI, *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive Cee*, Maggioli, Rimini, 1991, p.123.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ E. ADLES, *L'art. 9 St. Lav. tra partecipazione e controllo*, in *RIDL*, pt.1, I, 2011, p. 65 ss.

⁵⁰ A. BALDASSARRE, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e il rilancio della filosofia partecipativa*, in *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, M. TIRABOSCHI (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, 2009, p.521 ss.

⁵¹ V. sub. Par. 2.5.

⁵² F. CORSO - A. DE SIANO - C. DI CARLUCCIO, *La sicurezza come valore, la prevenzione nei luoghi di lavoro tra evoluzioni normative e difficoltà applicative*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.

Si deve aggiungere che con il D.lgs. 81/2008, l'obiettivo perseguito dal Testo Unico in materia di sicurezza è quello di rendere il più chiaro possibile il quadro generale della suddivisione degli obblighi, dei diritti e dei doveri di ciascuna figura prevista per il perseguimento del più alto grado di sicurezza raggiungibile⁵³.

Questo sistema organizzativo ha come presupposto la coordinazione tra tutte le figure previste, argomento che era stato affrontato già dalla Organizzazione Internazionale del Lavoro⁵⁴ nella convenzione n. 187, che prevede all'art.1 lettera d) la promozione della cosiddetta cultura nazionale di prevenzione in materia di sicurezza e di salute, cultura secondo la quale il diritto ad un ambiente di lavoro salubre e sicuro sia una prerogativa che deve interessare tutti gli individui presenti nelle aziende, con un intento sempre prevenzionistico.

Nel Testo Unico vengono approfondite le figure già previste dalle legislazioni precedenti. Tolta l'analisi del datore di lavoro, di cui ne verrà approfondito il rapporto con il rappresentante dei lavoratori in un secondo momento, rimangono le figure del medico competente, del rappresentante dei lavoratori nelle sue diverse accezioni e gli organismi paritetici, che forniranno sostegno concreto alle rappresentanze dei lavoratori.

Ci concentriamo sull'inquadramento del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, perché è di estrema rilevanza per i lavoratori: egli è infatti il portavoce di tutti quelli che sono gli interessi dei dipendenti e in questo modo si amplia la capacità collettiva di contrattualizzazione in merito ad una materia che è ad oggi tra le fondamentali della contrattazione collettiva⁵⁵.

Ci sono degli obblighi del datore di lavoro che non sono assolutamente delegabili, uno di questi è l'istituzione della figura del Responsabile del servizio di protezione e prevenzione⁵⁶, che riveste un ruolo strategico e organizzativo per quanto riguarda gli obiettivi prevenzionistici.

⁵³ M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 43 ss.

⁵⁴ OIL: istituita nel 1919 con il Trattato di Versailles, trattasi di un organismo previsto dalle Nazioni Unite per la cooperazione sociale, basata sul tripartitismo, ovvero sulla collaborazione tra datori di lavoro, lavoratori e istituzioni.

⁵⁵ M. LAI, *Il diritto alla sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 88 ss.

⁵⁶ D. lgs. 81/2008, Art. 2, comma 1, lett. l); Art. 17, comma 1, lett. b).

Quindi, se è possibile riconoscere a sostegno del datore di lavoro, una figura ad esso strettamente connessa quale il RSPP, sarà di conseguenza concepibile individuare un soggetto che rappresenti al meglio gli interessi dei lavoratori, indicandolo come rappresentante di una categoria che si è sempre rivelata essere più debole rispetto a quella datoriale, consentendo in questo modo di attribuire ai lavoratori una partecipazione attiva all'interno delle aziende.

Conferire al lavoratore una posizione attiva e abbandonare l'idea che egli non sia responsabile della propria e altrui sicurezza, è un passo compiuto proprio dal D.lgs. 81/2008 e aiuta ad effettuare il passaggio ulteriore nel tentativo di prevenire quelli che sono gli infortuni sul lavoro che sono in perpetuo aumento nonostante gli sforzi fatti fino a questo momento per arginarli⁵⁷.

I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza sono, come accennato pocanzi, suddivisi in tre figure differenti e provengono dalla teoria comunitaria della filosofia partecipativa⁵⁸, attuata nella legislazione nazionale italiana solo in un momento successivo alla sua nascita effettiva: il rappresentante per la sicurezza aziendale, territoriale e di sito produttivo. Le figure in questione devono acquisire consapevolezza dei tipici bisogni formativi e informativi per poter svolgere il proprio compito nella maniera più soddisfacente possibile, per questo deve elevarsi al massimo il grado di specificità della figura⁵⁹.

Nonostante le differenze che verranno analizzate a breve, queste figure hanno un punto in comune, rappresentato dalla definizione che ne dà l'art. 2. Comma 1 lett. i) indicando il rappresentante dei lavoratori della sicurezza come quella “*persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro*”. Il tratto comune dunque, è caratterizzato dall'alto tasso di specificità che si intende

⁵⁷ R. DEL PUNTA, *Diritti e obblighi del lavoratore: informazione e formazione*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente salute e sicurezza*, cit., p. 157 ss.; M. CORRIAS, *Sicurezza e obblighi del lavoratore*, Torino, 2008; M. MARTINELLI, *I lavoratori*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 623 ss.; Per il cambio in un modello collaborativo si veda: Cass. Pen., 13 Aprile 2015, n.7270, in C. MARRONE, in R. GUARINIELLO, *Il T.U. sicurezza sul lavoro*, cit. p.330.

⁵⁸ P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, in L. ZOPPOLI – P. PASCUCCI – G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, cit., p. 476, in M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 132 ss.

⁵⁹ G. GALLI, *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, compiti, responsabilità e formazione secondo il D.lgs. 81/2008*, EPC Editore, Roma 2016, p. 18 ss.

attribuire a queste fattispecie, anche se, come vedremo, tali figure differiranno nei compiti. Queste figure, nel complesso, risultano essere di fondamentale importanza, ma vanno ad incidere su un terreno già di per sé problematico ossia quello dell'organizzazione del lavoro e, di conseguenza, della contrattazione collettiva e delle rappresentanze sindacali.

La dottrina, in passato, aveva illustrato la possibilità che esistesse un doppio canale di rappresentanza in materia di tutela di salute e sicurezza, da un lato prevedeva l'esistenza di una rappresentanza sindacale con compiti e poteri generali, dall'altro prevedeva l'istituzione di figure come quelle di seguito delineate, con compiti molto precisi e con competenze tecniche specifiche. Questa teoria ha trovato per un periodo il *favor* della giurisprudenza⁶⁰ ma poi è stata abbandonata per via del mantenimento delle tipiche relazioni tra le parti.

Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza aziendale è la figura classica, quella che si intende privilegiare quando si tratta di questa materia; qualora però non fosse stata designata questa tipologia, le stesse funzioni verranno attribuite al rappresentante territoriale (RLST) oppure a quello di sito produttivo.

Di base dunque, queste due figure, hanno un carattere meramente suppletivo e la *ratio* di questo è individuata nello scopo di avere una figura che rappresenti i lavoratori al meglio e che sia per essi una certezza e non una eventualità.

In precedenza, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale veniva designato o eletto, secondo la previsione del D.lgs. 626/1994, nei casi in cui le aziende avessero un numero di dipendenti inferiore a quindici. Con l'avvento del testo unico in materia di salute e sicurezza, questo organo viene ancora considerato in via sussidiaria, ma la sua designazione o elezione avviene anche in tutti i casi sia venuta a mancare la nomina del rappresentante dei lavoratori aziendale.

Ad oggi l'elezione del rappresentante territoriale può avvenire con modalità differenti⁶¹, secondo quanto disposto dall'art. 48 del Testo Unico, può cioè delinarsi per essere istituito direttamente dai lavoratori, individuato tra più aziende

⁶⁰ Pret. Legnano, 22 Gennaio 1996, in *Rep. Foro it.*, 1997, voce *Sindacati*, n. 171; Trib. Milano, 20 dicembre 1997, in *Foro it.*, I, C.3408, 1999; Pret. Torino, 13 Gennaio 1997, in *Riv. it. dir. lav.*, II, 1998, p. 274 ss.

⁶¹ P. BELLOCCHI, *La sicurezza nei luoghi di lavoro e jobs act*, in *Lavoro* (collana diretta da R. STAIANO, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2015, p.278.

operanti nello stesso territorio, in ogni caso cambia la previsione dell'art. 18 del decreto legislativo 626/1994 che prevedeva la designazione da parte delle rappresentanze sindacali; tanto è vero che attualmente la figura di rappresentante territoriale risulta essere incompatibile con i compiti svolti da qualsiasi altra organizzazione sindacale in sede operativa⁶². Solitamente intervengono per le modalità di designazione gli accordi collettivi nazionali, interconfederali, di categoria o, nel caso in cui non avvenga, tramite decreto del Ministero del Lavoro, sentite tutte le associazioni.

Varie risultano essere oggi le problematiche che scaturiscono dalla designazione per più aziende di un unico rappresentante territoriale; ci si chiede infatti come sia possibile che questa figura sia sufficientemente competente e allo stesso tempo come possa avere una conoscenza dei singoli ambienti aziendali adatta ad eseguire i propri compiti con una preparazione adeguata. Un altro dubbio è stato sollevato in merito a quale datore di lavoro debba fornire adeguata preparazione al rappresentante territoriale, nel caso appunto in cui operi davanti a più imprese del medesimo comparto o territorio.

Questi dubbi risultano ad oggi ancora irrisolti, si tratta infatti di una figura non solo eventuale ma anche estremamente generica e ancora poco conosciuta. Sarà la contrattazione collettiva a dover risolvere caso per caso tutti i quesiti, auspicando che venga trovata una soluzione che possa eliminare queste incertezze. Ed è esattamente ciò che sta accadendo nelle piccole e medie imprese.

Il Testo Unico, in maniera decisamente troppo generica, prevede che su base territoriale vengano istituiti organismi che possano svolgere un ruolo sussidiario e collaborativo nei confronti dei datori di lavoro e dei prestatori; si tratta degli organismi paritetici⁶³, che si prefiggono l'obiettivo di programmare attività formative, prevedere la raccolta di buone prassi e assistere chiaramente le imprese in materia di prevenzione e tutela della salute e della sicurezza. Inoltre hanno il compito di dirimere le eventuali controversie in tema di diritti di rappresentanza,

⁶² C. PERSIANI, *Le figure dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS, RLST, RLSS)*, in M. PERSIANI – M. LEPORE (diretto da), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Torino, 2012, p. 239 ss.

⁶³ La legge 123/2007 prevedeva che venissero potenziate le funzioni degli organismi paritetici al fine di sostenere le imprese nelle loro attività di garanzia e prevenzione del rischio, giungendo a soluzioni concrete. Oggi questa previsione la si segnala nel Testo Unico all'art. 51 terzo comma.

in base a quanto previsto dall'art. 52 comma 2 del Testo Unico. Un *quid pluris* dell'organismo paritetico è anche la capacità ad esso attribuita di accedere ai luoghi di lavoro, con il solo fine di segnalare possibili miglioramenti e soluzioni utili alle aziende, sempre con l'obiettivo di implementare il livello di sicurezza. Questa figura potrebbe essere associata a quella di ente bilaterale, ma risultano essere organismi molto più specifici e improntati alla realizzazione del massimo grado di sicurezza tecnologicamente possibile. Infine si segnala l'obbligo di redazione di un documento inerente all'attività svolta dall'organismo, che deve successivamente essere inviato ai comitati regionali di coordinamento secondo quanto disposto dal Testo Unico⁶⁴.

La costituzione di questi organismi non viene disciplinata in maniera esauriente dal Testo Unico, dedicando ad essi solo un articolo, il quale rinvia totalmente alla contrattazione collettiva e agli accordi collettivi nazionali, ed è forse per questo motivo che ad oggi gli organismi paritetici non hanno trovato lo spazio che ci si auspicava, anche se negli ultimi anni iniziano a figurare soprattutto nei comparti di artigianato ed edilizia, dove il numero di imprese è elevatissimo ma le dimensioni risultano sempre essere esigue.

Uno dei maggiori dibattiti in seno alla nascita della rappresentanza territoriale è costituito proprio dalle modalità di designazione di quest'ultimo. Come abbiamo detto in precedenza, normalmente si tratta di una rappresentanza esterna, a differenza del responsabile per la sicurezza aziendale; nel caso dunque in cui non si sia provveduto alla nomina, esso può essere individuato dagli organismi paritetici oppure proprio dal Fondo INAIL. Si tratta di una disciplina prevista dal Testo Unico, ma è sempre stato un argomento controverso. L'art. 52 comma 8 infatti, disciplina la possibilità di individuazione dei nominativi dei rappresentanti dei lavoratori.

Andando con ordine e focalizzando per un momento l'attenzione sugli organismi paritetici, possiamo definire proprio come tali⁶⁵ quegli enti territoriali o

⁶⁴ Art. 7 D.lgs. n. 81/2008.

⁶⁵ Art. 51 D.lgs. 81/2008 1. A livello territoriale sono costituiti gli organismi paritetici di cui all'articolo 2, comma 1, lettera ee). 2. Fatto salvo quanto previsto dalla contrattazione collettiva, gli organismi di cui al comma 1 sono prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti.

nazionali, capaci di intervenire in materia di sicurezza e prevenzione dei rischi sul luogo di lavoro, a sostegno delle rappresentanze; essi provvedono appunto in assenza di RLS, a segnalare il rappresentante territoriale presente in quella determinata area geografica e appartenente a quella determinata sfera lavorativa⁶⁶. L'organismo paritetico in questione ha il compito di segnalare il rappresentante territoriale alle aziende e ai lavoratori e, parallelamente, di conservarne i nominativi all'interno di un registro; inoltre, come previsto dal secondo comma dell'art. 51 del Testo Unico, l'organismo paritetico ha il compito di risolvere qualsiasi potenziale controversia in materia di rappresentanza, informazione e formazione degli organi.

Si segnala inoltre l'importanza dell'organismo paritetico in riferimento a quelli che sono i diritti e i doveri del rappresentante territoriale e i criteri di formazione dello stesso ed anche l'esigenza che essi vengano ulteriormente rafforzati dalle associazioni di categoria. Si tratta dunque di organismi costituiti ad iniziativa delle associazioni di datori e lavoratori, fondamentalmente per avere un sostegno maggiore.

Anche il Fondo INAIL previsto dall'art. 52 D.lgs. 81/2008, potendo designare il rappresentante territoriale, ha uno stretto legame con quest'ultimo; tanto è vero che ogni anno dovrà essere compilata dal rappresentante territoriale una relazione sulle attività svolte da consegnare al Fondo.

Prima del D.lgs. 81/2008, in dottrina si reputava che il rappresentante territoriale fosse una figura di esiguo rilievo, destinata a scomparire, ma con l'avvento del Testo Unico è stata rivalutata e le sue attribuzioni sono state rafforzate.

Un esempio è dato dal fatto che non si tratti più di una figura destinata a sopperire alla mancanza di un rappresentante nelle imprese di piccole dimensioni, bensì più in generale sia destinataria della gestione e partecipazione di un numero elevato di piccole imprese. Infatti, la *ratio* della rappresentanza territoriale in materia di sicurezza non è più riconducibile ad un carattere strettamente

⁶⁶ M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 135 ss.

dimensionale, bensì all'importanza di colmare il più possibile i vuoti normativi sempre presenti, per lo meno in materia di sicurezza⁶⁷.

Il rappresentante territoriale deve la sua formazione prevalentemente alla contrattazione collettiva che si occupa di prevederne i compiti e le attribuzioni, come ad esempio gli eventuali limiti al diritto di accesso ai locali di lavoro, trovando un sostegno importante negli organismi paritetici sopra citati e nel Fondo INAIL.

Il percorso di formazione del rappresentante territoriale è diverso rispetto a quello aziendale, proprio in conseguenza della presenza di più imprese di riferimento, infatti questo procedimento formativo⁶⁸ fa sì che il rappresentante sia in grado di conoscere i principi e i diritti costituzionali in capo a tutti i soggetti operanti nelle aziende, di prevedere i rischi specifici, promuovere iniziative collaborazionistiche sul territorio di pertinenza e avere una buona capacità oratoria e comunicativa, ai fini del coinvolgimento dei lavoratori.

La *ratio* di questa importanza dipende dal fatto che la figura non opera più solo a livello aziendale ma su tutto il territorio di riferimento, rendendo così necessaria una formazione maggiormente specifica. Ed è proprio in questo ambito che si delinea la figura del Fondo INAIL con il quale risulta possibile provvedere alla istruzione e formazione specifica dei rappresentanti territoriali qualora non sia stato designato alcun rappresentante dei lavoratori. In questo modo si garantisce che le risorse elargite ad esso abbiano come destinazione proprio la sfera formativa – informativa, ovvero che venga assicurata un'istruzione adeguata per i rappresentanti territoriali⁶⁹. La creazione del Fondo è di estrema rilevanza per le

⁶⁷ L. ZOPPOLI – P. PASCUCCHI – G. NATULLO, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori, commentario al D.lgs. 9 aprile 2008, n.81*, in *Leggi e lavoro*, collana diretta da F. CARINCI, Ipsoa gruppo Wolters Kluwer, Lavis, 2008, p. 405 ss.

⁶⁸ P. BELLOCCHI, *La sicurezza nei luoghi di lavoro e jobs act*, in *Lavoro*, (collana diretta da) R. STAIANO, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 2015, p. 281.

⁶⁹ Art. 52, D.lgs. 81/2008: "Presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) è costituito il fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e alla pariteticità. Il fondo opera a favore delle realtà in cui la contrattazione nazionale o integrativa non preveda o costituisca " , come nel settore edile," sistemi di rappresentanza dei lavoratori e di pariteticità migliorativi o, almeno, di pari livello ed ha quali obiettivi il: a) sostegno ed il finanziamento, in misura non inferiore al cinquanta per cento delle disponibilità del Fondo, delle attività delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza territoriali, anche con riferimento alla formazione, b) finanziamento della formazione dei datori di lavoro delle piccole e medie imprese, dei piccoli imprenditori di cui all'articolo 2083 del codice civile, dei lavoratori stagionali del settore agricolo e dei lavoratori autonomi; c) sostegno delle attività degli organismi paritetici. 2. Il fondo di cui al comma 1 è finanziato :a) da un contributo delle aziende di cui all'articolo 48, comma 3, in

realità imprenditoriali medio – piccole che altrimenti non avrebbero la possibilità di designare dei rappresentanti dei lavoratori con una preparazione quantomeno sufficiente per la tutela della salute e della sicurezza. Esso riceve dei finanziamenti economici⁷⁰, per attività specificatamente previste, in particolare il 50% di queste risorse è riservato al sostegno e alla formazione degli Rlst. Il resto del finanziamento ha come destinazione alcune categorie di datori e lavoratori, nello specifico quelli stagionali del settore agricolo ed autonomi.

La struttura del rappresentante territoriale ha trovato fondamento soprattutto nei settori dell'artigianato, dell'edilizia e del commercio. In particolare il settore dell'edilizia presenta un numero elevato di contratti collettivi su base regionale che disciplinano le sfere di competenza del rappresentante⁷¹, mentre il regolamento attuativo è affidato al controllo della provincia.

Nel corso degli anni le rappresentanze in materia di sicurezza hanno rivestito un ruolo sempre più significativo e questo ha fatto in modo che il Testo Unico introducesse e ampliasse delle figure ancora più specializzate rispetto a quelle già introdotte con la L.626/94, come ad esempio il rappresentante dei lavoratori di sito produttivo⁷², che opera in quelli che sono i contesti produttivi implicanti la presenza di più aziende (è il caso dei porti, degli impianti siderurgici e dei cantieri⁷³) e con un numero elevato di dipendenti impiegato nei medesimi siti produttivi. Si tratta di identificare un soggetto esperto per imprese di dimensioni molto grandi e con compiti differenti.

In base a questa nuova previsione si evince ancora una volta come la sicurezza dei lavoratori sia un obiettivo perseguibile con il massimo grado di attenzione possibile e che soprattutto questa attenzione risulti omogenea nei

misura pari a due ore lavorative annue per ogni lavoratore occupato presso l'azienda ovvero l'unità produttiva "calcolate sulla base della retribuzione media giornaliera per il settore industria e convenzionale per il settore agricoltura".

⁷⁰ I finanziamenti del fondo hanno diverse derivazioni: principalmente da tutte le aziende in cui non sia stato eletto alcun rappresentante dei lavoratori, dalle sanzioni previste in violazione del Testo Unico n.81/2008, dalle risorse realizzate dalle risorse di Inail, Ispesl e Ipsema per le attività di consulenza aziendale.

⁷¹ P. BELLOCCHI, *La sicurezza nei luoghi di lavoro e jobs act*, In *Lavoro*, (collana diretta da) R. STAIANO, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 284.

⁷² D.lgs. 81/2008, art. 49.

⁷³ Esistono infatti numerosi Protocolli in riferimento specialmente alle attività portuali di Venezia, Napoli, Genova etc. dove i soggetti firmatari sono le parti sociali unitamente alle Asl, INPS, INAIL, Capitaneria di Porto e direzione provinciale del Lavoro.

confronti di tutti i lavoratori, anche appartenenti ad aziende diverse ed operanti in settori affini. Infatti, nonostante i lavoratori svolgano mansioni differenti, sono soggetti ai medesimi rischi ambientali e, di conseguenza, il grado di sicurezza si deve uniformare il più possibile. Inoltre il dato dimensionale non deve essere discriminante.

Il rappresentante di sito produttivo non è designabile in qualsiasi settore di produzione, tanto è vero che la figura è prevista per alcuni casi tassativi disciplinati dall'art. 49 del D.lgs. n. 81/2008; tendenzialmente comunque si tratta di contesti produttivi con un numero di lavoratori molto elevato⁷⁴ più che di siti particolarmente pericolosi, nonostante questo fattore comunque incida in modo abbastanza rilevante. Si tratta di una casistica prevista *ex lege*, anche se è possibile che il rappresentante di sito produttivo possa essere nominato contrattualmente qualora ciò sia ritenuto necessario dalle parti contrattuali.

Va specificato altresì, come il rappresentante di sito produttivo sia una figura di carattere assolutamente volontario e che spesso venga designato per coordinare i già presenti rappresentanti dei lavoratori⁷⁵, designati nelle singole aziende in questione. Infatti non si tratta di una figura sostitutiva bensì integrativa e sono proprio i rappresentanti dei lavoratori presenti nel sito produttivo a nominare ovvero designare il rappresentante di sito produttivo.

Il carattere volontario di questo tipo di rappresentanza consente di segnalare il grado di autonomia che viene ad essi attribuito, nel tentativo di responsabilizzare i singoli affinché possano collaborare tra di loro e acquisire un grado di maturità tale da non avere più bisogno di ricondurre questa figura ad imposizioni specifiche.

L'obiettivo risulta essere quindi quello di raggiungere il più alto grado di sicurezza possibile, sfruttando quelle che sono le competenze di ciascun rappresentante presente, ponendo ancora una volta il carattere partecipativo alla base del sistema organizzativo. Si intende così agevolare il dialogo tra le rappresentanze dei lavoratori delle singole aziende, dal momento in cui le capacità

⁷⁴ L. ZOPPOLI – P. PASCUCCHI – G. NATULLO, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori, commentario al D.lgs. 9 Aprile 2008, n.81*, in *Leggi e lavoro*, (diretto da) F. CARINCI, Ipsoa, 2008, p.412.

⁷⁵ Art. 49, 2° comma, D.lgs. n.81 del 2008 : “2. Nei contesti di cui al comma precedente il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo è individuato, su loro iniziativa, tra i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza delle aziende operanti nel sito produttivo”.

e le competenze saranno diverse a seconda del tipo di lavoro svolto nelle singole unità produttive. L'elezione, in questo caso, ha come presupposto l'iniziativa volontaria dei singoli rappresentanti.

In più, secondo quanto affermato da Piera Campanella⁷⁶, che più volte si è occupata del tema, non sarebbe possibile la compresenza di rappresentanti territoriali e di sito produttivo, anche perché il primo avrebbe sicuramente capacità e conoscenze tecniche ridotte rispetto al secondo.

Una ulteriore differenza tra le figure di rappresentanza territoriale e di sito produttivo, viene segnalata dal giurista Marco Lai, che da tempo si occupa della materia della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro; secondo il quale il rappresentante di sito produttivo non risulta essere incompatibile con lo svolgimento delle cariche dirigenziali sindacali operative⁷⁷ a differenza del rappresentante territoriale.

Come abbiamo detto, il rappresentante di sito produttivo opera per coordinare i vari rappresentanti dei lavoratori e ad esso vengono attribuite le competenze del rappresentante aziendale (art. 50, D.lgs. 81/2008) ma non quelle ex art. 48, escludendo quindi la possibilità di adesione al fondo per le piccole e medie imprese ex art. 52. Esistono comunque indici di problematicità appartenenti a questa figura, specialmente in merito alla sua formazione, che ha un carattere ancora più specialistico rispetto alle tipologie di rappresentanze viste fino ad ora. I rischi configurabili all'interno di un sito produttivo, che ricomprende vari scenari aziendali, sono esponenzialmente maggiori, come maggiori risultano le differenze operative tra le aziende dello stesso tipo. Di conseguenza, il rappresentante di sito, deve avere una preparazione tale da conoscere le normative vigenti in materia di sicurezza e quelle inerenti ai vari settori produttivi presenti⁷⁸. L'esempio più efficace è dato dal settore portuale, dove i rappresentanti dei lavoratori vengono designati tra i vari esperti e rimangono in carica per un determinato lasso di tempo.

⁷⁶ Piera Campanella, Professore ordinario di diritto del Lavoro presso l'Università di Urbino.

⁷⁷ M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, p.139.

⁷⁸ Esemplificando, dal momento in cui si tratta prevalentemente di realtà portuali, il rappresentante di sito dovrà conoscere tutte le realtà aziendali ad esso confinanti, dalla Capitaneria di Porto, alla Asl, sino ad arrivare ai Vigili del Fuoco.

Anche in questo campo, risulta fondamentale l'intervento della contrattazione collettiva, che in questo caso dovrà concentrare l'attenzione sui diritti del rappresentante di sito produttivo, garantendogli il diritto di accesso a tutti i locali, di tutte le aziende coinvolte ai fini di rendere la sua *mission*⁷⁹ il più possibile omogenea e con lo scopo di garantire la realizzazione degli interessi di tutti i lavoratori senza discriminazioni né restrizioni. In questo senso, sarà dunque preferibile la designazione tramite la scelta tra i singoli rappresentanti dei lavoratori aziendali, prediligendo soggetti che abbiano già una conoscenza approfondita dei lavoratori e degli ambienti lavorativi. In ogni caso la contrattazione collettiva fornisce comunque un supporto importante nel momento di designazione.

La nomina del rappresentante di sito produttivo, avvenendo tra i singoli rappresentanti aziendali, potrebbe comportare un sovraccarico di lavoro: il soggetto designato, dovrebbe far fronte infatti ad un doppio carico lavorativo, si occuperebbe della propria azienda e del sito produttivo. Nei casi in cui, durante la contrattazione collettiva, si riscontrasse un problema simili, l'incompatibilità prevista ex art. 48 comma 8 prevista per i rappresentanti territoriali, si estenderebbe anche a quelli di sito produttivo con una modalità *ex contractu*.

3.4.1. La rappresentanza territoriale nelle realtà di artigianato ed edilizia.

Come accennato nel paragrafo precedente, esistono poi delle realtà imprenditoriali di piccole dimensioni, con un numero di lavoratori inferiore a quindici, si tratta di imprese che spesso non provvedono alla designazione del rappresentante dei lavoratori aziendale; ciò tuttavia non impedisce che i lavoratori non possano essere rappresentati, come da previsione del Testo Unico n. 81/2008, che definisce l'obbligatorietà di questo genere di rappresentanza. In questi casi interviene la figura del rappresentante territoriale, che ha caratteristiche diverse a seconda della realtà di destinazione e che risulta essere l'unica compatibile in alcuni casi specifici.

⁷⁹ L. ZOPPOLI – P. PASCUCCHI – G. NATULLO, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori, Commentario al D.lgs. 9 Aprile 2008 n.81*, in *Leggi e lavoro*, Collana diretta da F. CARINCI, 2008.

Dal 2011, con un Accordo Applicativo del D.lgs. 81/2008, è prevista per il comparto Artigiano, la designazione del rappresentante territoriale per una serie di attività produttive, in conseguenza del fatto che si tratti di realtà indubbiamente molto piccole rispetto alle grandi aziende, ma che forniscano un apporto molto importante a livello economico e culturale. Proprio per questi motivi è fondamentale garantire un sostegno a queste imprese, che mai potrebbero sostenere i costi di formazione e preparazione dei rappresentanti aziendali e, spesso dei lavoratori stessi. A questo proposito dunque, intervengono sia il Fondo di cui all'art. 52 del Testo Unico, sia i vari accordi tra le imprese per l'elezione del rappresentante territoriale.

La Regione Marche, ad esempio, nel 2016 ha rivolto un Interpello alla Commissione del Ministero del Lavoro, affinché venisse risolto un quesito in merito alla designazione di un rappresentante dei lavoratori nel caso in cui all'interno di una azienda operassero solo lavoratori soci.

La Commissione, valutata la situazione, ha confermato⁸⁰ l'impossibilità di poter designare un rappresentante aziendale tra i lavoratori, poiché incompatibile con le figure di lavoratori – soci, suggerendo la designazione di una rappresentanze territoriale.

Per quanto riguarda la designazione del rappresentante territoriale nel comparto artigiano, essa dovrebbe avvenire entro tre mesi dalla sottoscrizione dello Accordo da parte delle imprese, successivamente tutta la documentazione dovrà essere inviata agli organismi paritetici di riferimento, che si occuperanno nel concreto della formazione dei rappresentanti. Per gli organismi paritetici operanti in questi settori delicati, è inoltre istituito un finanziamento, lo stesso previsto ex art. 52 del Testo Unico del quale si è parlato in precedenza, con la previsione che solo gli organismi esperti nel settore potranno partecipare alle attività di formazione e preparazione. In proposito, è opportuno segnalare la circolare n. 20 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 19 luglio 2011 con la quale si afferma che il datore di lavoro potrà collaborare solo con organismi che operino nel settore di riferimento e nel medesimo ambito territoriale. Nello stesso senso

⁸⁰ Interpello n. 16/2016 rivolto al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

opera anche la circolare del 5 Giugno 2012⁸¹ che si propone di elencare, a seconda dei settori di riferimento, i singoli contratti collettivi⁸² in uso, stipulati dagli organismi maggiormente rappresentativi.

Nonostante si cerchi di promuovere lo sviluppo di questa figura, nelle realtà di piccole dimensioni vi è ancora ostilità in merito, tanto è vero che lo stesso datore di lavoro risulta spesso restio ad agevolare e, talvolta, consentire l'accesso ai locali dell'azienda al rappresentante territoriale, questo accade soprattutto nelle realtà del meridione dove, ancora oggi, le rappresentanze sono poco sviluppate e la sicurezza è ancora troppo concepita come una realtà sacrificabile in favore dei procedimenti produttivi.

3.5. Il rapporto con le altre figure aziendali.

Come affermato nei capitoli precedenti, il rappresentante dei lavoratori non è l'unica figura che si occupa della prevenzione e della tutela della salute e della sicurezza in azienda. Il TUSL, ha infatti modificato il concetto di prevenzione, affermando come i lavoratori *in primis* debbano occuparsi della propria salute e sicurezza e di come sia necessario estendere l'attenzione anche verso gli altri lavoratori. Questi ultimi infatti, devono collaborare e contribuire alla realizzazione e alla tutela della propria integrità fisica e morale nei limiti delle loro possibilità, andando così ad attribuire una partecipazione attiva di tutti i soggetti presenti in azienda⁸³.

Oltre ai lavoratori, gli individui che vengono coinvolti al fine di tutelare la salute e la sicurezza in azienda sono il responsabile del servizio di prevenzione e

⁸¹ Il testo della circolare dispone che possono definirsi organismi paritetici “unicamente gli enti bilaterali emanazione delle parti sociali dotate del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi e non tutti gli organismi genericamente frutto di qualsiasi contrattazione collettiva in ambito edile”.

⁸² Per fare un esempio, in ambito industriale i contratti collettivi approvati sono quelli di Ance (associazione nazionale costruttori edili), Feneal (unil federazione nazionale lavoratori edili affini e del legno), Filca (cisl federazione italiana lavoratori costruzioni ed affini), Fillea (cgil federazione italiana lavoratori legno edilizia industrie affini ed estrattive). Lo stesso avverrà nel caso di artigianato, cooperazione e piccola e media industria.

⁸³ A. VELTRI, *I soggetti garanti della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 140 ss.

protezione e il medico competente, figure per le quali il rappresentante dei lavoratori è obbligatoriamente consultato dal datore di lavoro, salvo poi poter disattendere i suoi consigli. È necessario, in ogni caso, evidenziare la totale incompatibilità della figura di rappresentante dei lavoratori con quella di responsabile del servizio di prevenzione e protezione perché si tratta di una figura strettamente legata al datore di lavoro; se fossero riconducibili al medesimo individuo verrebbero riscontrati interessi contrastanti e verrebbe meno la possibilità dei lavoratori di disporre di un dialogo e di una “voce” in grado di tutelarli senza timore di subire ritorsioni.

Se per il responsabile del servizio prevenzione e protezione e per il rappresentante dei lavoratori non è riscontrabile una responsabilità penale, lo stesso non si può dire per il datore di lavoro, per i dirigenti ed i preposti ed il medico competente, che rappresentano senza dubbio posizioni di preponderanza rispetto a quelle dei lavoratori. In particolare, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione può essere affiancato al datore di lavoro⁸⁴, poiché riveste una posizione di garanzia che lo obbliga ad informare il datore, anche se sarà solo quest’ultimo ad avere l’obbligo di attivazione⁸⁵ nel senso più concreto del termine.

Il rappresentante dei lavoratori dunque, dovrà essere in grado di fornire un consulto il più possibile tecnico ed efficace, ma sarà il datore di lavoro a dover mostrare un atteggiamento positivo e costruttivo nei confronti di questa figura, anche al fine di prevenire eventi tali da profilare una situazione di responsabilità ad esso riconducibile. È dunque evidente come il rappresentante dei lavoratori e il responsabile del servizio di prevenzione e protezione debbano spesso confrontarsi proprio perché hanno un compito affine, rappresentando due parti normalmente molto differenti tra loro quali, rispettivamente, i lavoratori e il datore di lavoro.

Il momento di incontro fondamentale è, senza dubbio, la riunione periodica prevista dall’art. 35 del TUSL alla quale partecipano tutte le figure preposte alla promozione e tutela della salute e della sicurezza. Il decreto prevede inoltre che le due figure collaborino anche durante la redazione del DVR che formalmente

⁸⁴ Anche il datore di lavoro, qualora ci si riferisca ad una azienda che abbia fino a cinque dipendenti, ha la possibilità di ricoprire il ruolo di RSPP, dovendo a questo punto attenersi a tutti gli obblighi di formazione e informazione previsti per lo svolgimento di tale compito.

⁸⁵ Cass. Pen., Sez. IV, 15 Gennaio 2010, n.1834, in *Guida al lavoro*, n.18, 2010, p. 65.

prevede un contributo del rappresentante dei lavoratori, contributo che tuttavia spesso rimane inascoltato o, quantomeno poco, recepito. In ogni caso, il rappresentante comunica al responsabile del servizio di prevenzione e protezione ogni situazione che egli reputi di rischio, anche potenziale, per i lavoratori.

Proseguendo nella trattazione, un altro importante rapporto collaborativo da analizzare è quello tra rappresentante dei lavoratori e medico competente. Come detto in precedenza, infatti, il rappresentante partecipa esprimendo un parere non vincolante, alla nomina del medico competente. Esso infatti dovrà avere capacità tecniche e conoscenze specifiche per svolgere il proprio compito nelle aziende in cui sia chiamato ad operare. Ad esempio è opportuno che nelle aziende che utilizzino sostanze chimiche pericolose, il medico designato sia un esperto del settore e conosca bene i potenziali effetti causati dall'uso di tali sostanze sui lavoratori ad esse esposti.

Anche in questo caso, il ruolo del rappresentante sarà quello di tramite, ascoltando le problematiche e le incertezze dei lavoratori, collaborando in un secondo momento con il medico competente per apportare modifiche migliorative nell'ambiente di lavoro. Il medico competente ha altresì la possibilità di operare sia come privato che come dipendente dell'azienda, cooperando anche con altri organismi, senza però occuparsi di vigilanza in materia di sicurezza. I compiti ad esso attribuiti sono divisi in collaborativi, informativi e professionali, dove i primi due presuppongono una cooperazione e uno scambio di informazioni proprio con il rappresentante dei lavoratori. Anche in questo caso ci si trova di fronte ad una posizione di prevenzione, ma è possibile che in caso di inadempimento e di violazione del dovere di diligenza si configuri una responsabilità o corresponsabilità con il datore di lavoro⁸⁶.

Per concludere si segnala come, la Cassazione Penale, con sentenza n. 1856 del 15 Gennaio 2013, ha considerato plausibile l'ipotesi di responsabilità di un medico competente nel caso in cui sia stato violato l'obbligo di diligenza, legata anche a quella del responsabile del servizio di prevenzione e protezione. La

⁸⁶ A. VELTRI, *I soggetti garanti della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

sentenza ha confermato quindi la posizione consultiva del medico, pur affermando che una visione meramente consultiva risulti comunque fuorviante⁸⁷.

3.6. La responsabilità del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

Uno dei principali aspetti che rendono la figura del rappresentante controversa, è senza dubbio rappresentato dall'ipotesi che esso possa essere considerato o meno responsabile in caso di infortuni sul lavoro.

Ci si chiede infatti se sia possibile ascrivere a questa figura la causalità di determinati eventi, sapendo che i poteri che formalmente sono ad esso attribuiti sono ampi ed esclusivi e tuttavia confinati esclusivamente ad una funzione consultiva; ad esempio è impensabile che soggetti diversi dai lavoratori e dal datore di lavoro (ed affini) possano avere accesso ai luoghi e ai documenti aziendali, al di fuori del rappresentante dei lavoratori.

Nel caso in cui il rappresentante fosse considerato responsabile, tale situazione renderebbe questa figura ancor più problematica. È infatti difficile pensare che un soggetto possa assumersi un rischio così elevato. Inoltre sappiamo che spesso i datori di lavoro rendono il lavoro del rappresentante molto difficoltoso e questo disincentiva ulteriormente la volontà degli individui a proporsi per tale compito, dal momento in cui la proposizione risulta comunque volontaria.

Oggi spesso si riconduce la responsabilità di un infortunio sul lavoro o di un incidente mortale al datore di lavoro, il quale sembra esserne l'unico vero destinatario degli obblighi di sicurezza. In passato la responsabilità da infortunio era invece identificata in capo agli stessi lavoratori. Entrambe queste posizioni possono risultare, una volta analizzate, eccessive e fuorvianti. Non si può infatti attribuire una responsabilità, così rilevante, ad un unico soggetto, pertanto senza avere l'effettiva certezza in merito alla causazione dell'evento. Infatti, ad oggi, l'atteggiamento risulta mutato e l'elaborazione del modello prevenzionistico –

⁸⁷ Cass. Pen., 15 Gennaio 2013, n.1856 in *DeJure.it*; in precedenza Cass. Pen., Sez.IV, 27 Gennaio 2011, n. 2814.

partecipativo si prefigge persino di prevenire, ove possibile, l'errore umano. Di conseguenza, la responsabilità del datore di lavoro viene meno nei soli casi in cui il comportamento del lavoratore sia abnorme, anomalo e assolutamente imprevedibile. A questo punto ci si domanda se e quando il rappresentante dei lavoratori possa essere considerato responsabile. Le pronunce giurisprudenziali sono assai rare, poiché di rado sono stati chiamati in giudizio i rappresentanti dei lavoratori, a rafforzare ancora una volta una rilevanza meramente consultiva della figura.

Esistono invece casi giurisprudenziali che parlano di responsabilità del rappresentante in senso negativo, ossia di non responsabilità.

Per fare un esempio, già nel 2001 la Cassazione penale ammise che nessuna sanzione penale potesse essere prevista per il rappresentante dei lavoratori, in quanto difettesse di ogni potere decisionale in riferimento alle misure prevenzionistiche⁸⁸. Allo stesso modo, in epoca più recente ma antecedente rispetto all'emanazione del Testo Unico, si rafforza indirettamente la tutela del rappresentante, affermando la sua incompatibilità con la figura del responsabile del servizio prevenzione e protezione; si tratta infatti di un soggetto che ricopre un ruolo operativo con poteri affini a quelli di dirigente e preposto e per questo motivo soggetto a responsabilità⁸⁹.

Come noto, esistono diverse tipologie di responsabilità. Generalmente, trattando di un argomento delicato come quello della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, il primo pensiero colpisce l'area della responsabilità penale, nello specifico gli articoli 589 e 590 del codice penale, collegati a quelli che sono i doveri del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, disciplinati dall'art. 50 del D.lgs. 81/2008. Secondo quanto disposto da quest'ultimo articolo, il rappresentante dei lavoratori ha l'obbligo di avvertire il responsabile dell'azienda in merito a quelli che sono i rischi individuati durante la sua attività, senza però andare a configurare una diretta responsabilità.

⁸⁸ L. FANTINI – A. GIULIANI, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè Editore, Milano, 2015, p. 396.

⁸⁹ Cass., sez. lav., n. 19956/2006.

Senza soffermarci a lungo sulle fattispecie delittuose degli articoli sopra citati, basti ricordare che sia prevista la reclusione da due a sette anni qualora taluno cagioni la morte di una persona violando le norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro e che sia prevista la pena della reclusione da tre mesi a un anno oppure della multa da cinquecento a duemila euro nel caso di lesioni personali; nel caso invece di lesioni gravissime, la reclusione da uno a tre anni.

In questo contesto si evince come non sia prevista alcuna responsabilità penale per il rappresentante dei lavoratori anche se, secondo alcuni, può eventualmente essere ipotizzata solo in via concorrente con gli altri soggetti preposti alla tutela della salute e della sicurezza⁹⁰.

A rimarcare la linea di pensiero per la quale il rappresentante dei lavoratori non sia soggetto a responsabilità penale, interviene anche una sentenza della Cassazione Penale, avente ad oggetto l'infortunio di un lavoratore che ricopriva altresì la carica di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Nel caso di specie, il datore di lavoro invocava anche la responsabilità del lavoratore – rappresentante infortunato perché avrebbe potuto rifiutarsi di adempiere la prestazione. La Quarta Sezione⁹¹ al contrario, nel caso di specie, ha negato nel modo più assoluto, la responsabilità del lavoratore, nonostante la carica ricoperta implicante una preparazione e una esperienza, dal momento in cui non si era verificato alcun comportamento abnorme o anomalo, unica fattispecie riconducibile alla responsabilità del lavoratore.

A rafforzare l'ipotesi secondo la quale il rappresentante dei lavoratori non possa essere considerato responsabile in via esclusiva, ma eventualmente solo con ipotesi di concorso di colpa, è utile segnalare un'altra pronuncia della Quarta Sezione Penale⁹², questa volta del 2015. Nel caso di specie, al lavoratore capo cantiere e rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, si imputava il reato di omicidio colposo con l'aggravante della violazione delle norme antinfortunistiche, in materia di norme di sicurezza per la morte di un lavoratore in seguito ad una caduta da un ponteggio su cavalletti montato dallo stesso lavoratore. Nel

⁹⁰ P. SOPRANI, *RLS: ruolo, funzioni e azione nel sistema di organizzazione aziendale della prevenzione*, in *ISL*, n.1/2018.

⁹¹ Cass. Pen., Sez. IV, 9/08/2013, n. 35424, in *DeJure.it*, 2013.

⁹² Cass. Pen., Sez. IV, 16/03/2015, n.11135, in *Olympus Working Papers*, 2015.

procedimento penale conclusosi con l'estinzione del reato per avvenuta prescrizione, si imputava al capocantiere la responsabilità per l'avvenuto incidente mortale solo in quanto responsabile dei lavori mentre in qualità di rappresentante si ipotizzava l'aggravante di non aver rispettato le norme di vigilanza in materia antinfortunistica e applicazione delle norme di sicurezza. Il capocantiere responsabile dei lavori e rappresentante dei lavoratori, è considerato in questo caso titolare di una posizione di garanzia, per questo, qualora non applichi la corretta diligenza atta a prevenire l'evento, dovrà essere considerato responsabile. La mera qualità di rappresentante dei lavoratori, invece, non basta ad ascrivergli una responsabilità penale di così grande gravità, perché le competenze del rappresentante sono confinate ad una fase iniziale preventiva e consultiva e non anche interventistica come quella del caso *ivi* descritto.

Pierguido Soprani, in uno dei suoi articoli afferma come ad oggi sia configurabile una ipotesi di responsabilità penale autonoma nel solo caso in cui il rappresentante abbia tenuto una condotta colposa trattandosi in ogni caso di una responsabilità concorrente con quella delle altre figure direttamente responsabili della tutela della salute e della sicurezza⁹³.

Anche per quanto riguarda la responsabilità civile del rappresentante dei lavoratori, si segnala la scarsità di pronunce giurisprudenziali, potendo dunque fare affidamento sotto questo profilo solo sulla dottrina.

Ad oggi, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza ha, come unica conseguenza di un comportamento negligente, la possibilità di revoca del mandato stesso, nel tentativo di non disincentivare la proposizione volontaria dei lavoratori a ricoprire questo ruolo controverso.

La disciplina normativa divide i soggetti obbligati ad occuparsi di tutela della salute e sicurezza a titolo originario oppure derivativo. Per quanto affermato fino ad ora, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è compreso tra i soggetti obbligati a titolo derivativo, ciò significa infatti che sarà considerato come un collaboratore del datore di lavoro, che però non vedrà venir meno i suoi obblighi

⁹³ P. SOPRANI, *RLS: Ruolo, funzioni e azione nel sistema di organizzazione aziendale della prevenzione*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 1/2018.

di sorveglianza⁹⁴; ancora una volta dunque, prevale la figura del datore di lavoro nei confronti del rappresentante dei lavoratori a dimostrazione di come questo ruolo continui ad essere considerato marginale.

Trova quindi conferma, ancora una volta, come il rappresentante non abbia poteri impeditivi dell'evento infortunistico e, di conseguenza, non sia titolare di una posizione di garanzia⁹⁵. L'unica responsabilità configurabile sembra dunque essere riconducibile ai casi in cui il rappresentante abbia completamente ignorato i suoi obblighi e i doveri legati alla sua posizione, senza quindi aver segnalato ai lavoratori e al datore stesso, i pericoli che avrebbero potuto provocare o che abbiano provocato in un momento successivo, un incidente⁹⁶.

3.6.1. Il difficile rapporto tra datore di lavoro e rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

Come affermato in precedenza, all'interno delle aziende, il datore di lavoro mostra un atteggiamento negativo nei confronti del rappresentante dei lavoratori, cercando spesso di rendere difficoltoso il suo operato.

In tempi recenti, forse perché i costi per la sicurezza continuano ad essere molto elevati, il datore di lavoro predilige investimenti volti al miglioramento della capacità produttiva, focalizzandosi solo sui guadagni. Tutto questo fa sì che il rappresentante spesso rimanga inascoltato, senza contare che durante il suo mandato è molto probabile che risconterà innumerevoli difficoltà nello svolgere la propria prestazione.

In tempi recenti, forse a causa della crisi finanziaria, questo comportamento antisindacale del datore è andato via via accentuandosi, spesso fino a salire agli onori della cronaca.

In taluni casi il datore di lavoro, non solo ha ostacolato il rappresentante negando o rendendo difficoltoso l'accesso ai documenti informatici, ma ha anche

⁹⁴ A. VELTRI, *I soggetti garanti della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 12.

⁹⁵ T. VITARELLI, *Delega di funzioni e responsabilità penale*, Giuffrè Editore, Milano, 2006; L. MONTUSCHI, *L'incerto cammino della sicurezza sul lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in RGL, p. 502 ss.

⁹⁶ M. D'APOTE – A. OLEOTTI, *Manuale della Sicurezza sul Lavoro*, Simone, Napoli, 2009.

attuato, in alcuni casi, un comportamento intimidatorio sfociato addirittura nel licenziamento del suddetto rappresentante.

In proposito si segnala che subito dopo la promulgazione del Testo Unico del 2008, una sentenza ha sancito l'illegittimità del licenziamento di un dipendente che ricopriva altresì la carica di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Nel caso di specie il lavoratore aveva reso pubbliche informazioni considerate dal ricorrente, ossia dal datore di lavoro, fuorvianti e atte a generare discredito nei confronti della società stessa⁹⁷. Questa sentenza è utile per approfondire due aspetti importati: da un lato, si analizza la gestione più o meno corretta delle informazioni acquisite dal rappresentante dei lavoratori, dall'altro lato persistono le difficoltà relazionali tra datore di lavoro e rappresentante dei lavoratori.

In base alle attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, è previsto che quest'ultimo renda edotto il datore di lavoro in merito alle criticità riscontrate sul luogo di lavoro e, qualora egli non provveda alla risoluzione di tali problematiche, il rappresentante potrà procedere con modalità diverse dal semplice dialogo con lo stesso datore, sia per tutelare i lavoratori presenti in azienda ma anche per informare gli utenti che abbiano anche un contatto, seppur minimo, con l'azienda stessa. Il rappresentante ha poi la possibilità di rivolgersi all'autorità di vigilanza e, da ultimo, adire persino l'autorità giudiziaria.

Analizzando il caso di specie, emerge ancora una volta la reticenza ad affermare l'importanza del ruolo del rappresentante dei lavoratori. Egli infatti, secondo quanto disposto dall'art. 50 del Testo Unico, dovrebbe essere totalmente tutelato e non dovrebbe subire alcun pregiudizio conseguente all'esercizio della sua funzione, situazione che non viene riscontrata nel caso oggetto della nostra analisi⁹⁸. È infatti previsto che al rappresentante dei lavoratori siano attribuite le medesime tutele riconosciute ai sindacati. Allo stesso tempo però, il comportamento del lavoratore potrebbe in ogni caso risultare, sotto molti aspetti, intollerabile dal punto di vista del datore di lavoro, nel momento in cui superasse i limiti del diritto di critica, riconosciuto in capo ai rappresentanti.

⁹⁷ Tribunale Roma, Sez. III lav., 16/12/2009, n. 16203, in *Olympus Working Papers*, rassegna giurisprudenziale, (a cura di) Arianna Aragonese, 2009.

⁹⁸ Trenitalia aveva infatti disposto il licenziamento per giusta causa del lavoratore che ricopriva anche la carica di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

Si sollecita dunque, ancora una volta, un intervento incisivo da parte del legislatore, per fare in modo che al rappresentante venga effettivamente riconosciuta l'indispensabilità di questo ruolo e che non debba essere costretto a manifestazioni eclatanti e spesso errate, per sollecitare l'intervento del datore di lavoro.

Le motivazioni addotte alla scarsa ingerenza del ruolo del rappresentante, derivano anche dalla difficile mansione svolta dallo stesso. Su questo ruolo infatti, gravano responsabilità morali e deontologiche molto elevate. È difficile pensare che un lavoratore possa svolgere in completa serenità anche il ruolo di rappresentante per la sicurezza, dal momento in cui spesso l'atteggiamento del datore di lavoro risulta ostile, sfociando in casi estremi ed eclatanti come il licenziamento in tronco. Già la prestazione lavorativa del dipendente dovrebbe avvenire in un contesto sereno, a maggior ragione il rappresentante dei lavoratori dovrebbe esercitare le proprie competenze ed attribuzioni in un perfetto clima collaborazionistico.

Esistono altre pronunce giurisprudenziali che testimoniano il comportamento discriminatorio del datore di lavoro che dispone il licenziamento del lavoratore – rappresentante dei lavoratori per la sicurezza per aver reso note a mezzo stampa le lacune aziendali sul tema della salute e sicurezza sul lavoro.

Recentemente, il Tribunale di Massa, sezione lavoro, si è pronunciato in argomento, ordinando la reintegra di un dipendente di un supermercato, che ricopriva altresì il ruolo di rappresentante dei lavoratori, dopo che questi aveva denunciato situazioni di criticità all'interno dell'ambiente di lavoro.

A rafforzare la teoria per cui spesso i lavoratori non vogliono ricoprire la carica di rappresentante dei lavoratori per gli eccessivi oneri morali, interviene un altro evento giunto agli onori della cronaca per il sapore discriminatorio del comportamento del datore di lavoro. Nel caso su cui si pronuncia il Tribunale toscano, un dipendente – rappresentante dei lavoratori, era stato licenziato dopo aver denunciato a mezzo stampa l'assenza di un adeguato apparato volto alla tutela della sicurezza, in seguito ad un grave incidente avvenuto nell'azienda dove ricopriva il ruolo di rappresentante dei lavoratori. Ancora una volta, emerge come il rappresentante sia spesso soggetto a ritorsioni, anche gravi, in seguito alle

denunce anche a mezzo stampa, da lui effettuate in relazione all'adempimento delle sue funzioni⁹⁹.

È chiaro che il comportamento del rappresentante possa risultare, di primo acchito, eccessivo: rivolgersi direttamente agli organi di comunicazione, può spesso suscitare sentimenti avversi specialmente da parte delle cariche dirigenziali, ma è anche vero che spesso la stampa stessa risulta essere l'unico strumento realmente adatto a catalizzare l'attenzione della società in merito ad una materia che dovrebbe sempre essere posta in primo piano.

Sarebbe opportuno dunque, rendere effettive le tutele del rappresentante dei lavoratori prevedendo nei suoi confronti un apparato protettivo adeguato, per porre fine a quel sentimento ritorsivo che troppo spesso si riscontra nei confronti di questa professione. Spesso infatti, i rappresentanti evidenziano le carenze operative dei vertici aziendali in merito alla sicurezza, riscontrando però, uno scarso interesse nei confronti del loro operato. I datori di lavoro di frequente, utilizzano strumenti parzialmente risolutivi del problema sicurezza, andando spesso a ritardare l'evento infortunistico, senza eliminare davvero il rischio, presupposto che dovrebbe rappresentare l'obiettivo cardine del sistema prevenzionistico della salute e sicurezza sul lavoro.

È opportuno dunque che i datori di lavoro accolgano positivamente gli adempimenti dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, valutandoli come spunti migliorativi e non come ostacoli all'attività produttiva.

3.7. Nuovi campi di indagine per i rappresentanti.

Con il passare del tempo, nascono nuove fattispecie di rischio per i lavoratori. Essi infatti, a seconda del periodo storico, presentano situazioni più o meno problematiche e una di queste è caratterizzata dagli effetti della crisi del

⁹⁹ Nel caso di specie, nel Maggio 2018, la società Sacal Alluminio, con sede a Carvisio, provvede al licenziamento di un dipendente – rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, in seguito alle denunce dello stesso effettuate a mezzo stampa, in merito alle scarse condizioni di sicurezza e ad un conseguente grave incidente.

2008, che ha colpito il nostro Paese e che ancora oggi produce effetti devastanti nel mondo del lavoro.

La crisi ha portato con sé una serie di problematiche legate allo sviluppo del lavoro in Italia, dove un numero elevato di imprese, per lo più piccole e medie, è stato costretto alla chiusura. Questo ha inevitabilmente suscitato tra tutti i lavoratori un aumento dello stress, specialmente in riferimento alla eventualità di poter perdere il lavoro. Di conseguenza, i dipendenti di una azienda si trovano ad avere un carico di lavoro eccessivo, non solo dal punto di vista pratico e operativo ma soprattutto emotivo.

Dunque, il rappresentante dei lavoratori deve necessariamente attribuire la giusta importanza anche a questo fattore, rendendo edotti gli altri soggetti preposti alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro durante la riunione periodica.

Si tratta di un procedimento volto alla realizzazione di un valore aggiunto sia per i lavoratori che per l'azienda stessa. Nello specifico, garantire condizioni psicologiche e sociali serene ai lavoratori, indica senza dubbio un investimento economico dal punto di vista delle risorse messe a disposizione ed utilizzate, ma sul lungo periodo comporterà anche un miglioramento qualitativo sia a livello psicologico tra i lavoratori che in tutto l'impianto produttivo aziendale¹⁰⁰.

In questo modo il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza deve essere consultato, esattamente come per le altre statuizioni previste dal Testo Unico anche per questo aspetto. Per fare un esempio concreto, la Regione Lombardia nel 2016 si è espressa con decreto n. 6298 del 4 Luglio 2016, con il quale ha previsto la consultazione del rappresentante dei lavoratori in materia di stress lavoro – correlato, evidenziando come questo possa essere considerato uno sviluppo di quelle che sono le buone pratiche e le indicazioni generali proposte dai piani regionali. Si è dunque avvertita l'esigenza di implementare le tutele.

È stato rilevato come molti lavoratori operino in un contesto lavorativo quasi frustrante, spesso monotono e ripetitivo; in questo modo non possono che incrementare il livello di insofferenza, che potrebbe poi tramutarsi in fattori di rischio, specialmente dal punto di vista psicologico. Al contrario, il lavoro

¹⁰⁰ G. GALLI, *La consultazione del Rls nella valutazione del rischio stress lavoro – correlato*, in *Repertoriosalute.it*, qualità dell'impresa per il benessere lavorativo, 30 Gennaio 2017.

dovrebbe essere fonte continua di stimolo e miglioramento, anche dal punto di vista umano. Per questo motivo, con il passare del tempo, l'analisi dello stress lavoro – correlato diventa una delle basi prevenzionistiche del sistema di tutela della salute e della sicurezza¹⁰¹.

L'analisi dello stress, ha fatto in modo che emergesse un altro concetto importante; è necessario cioè che la filosofia partecipativa, promossa sin dall'avvento del Testo Unico, tenga conto di quanto sia necessaria una organizzazione adeguata e partecipata sin dal primo momento e che sia in grado di aggiornarsi di continuo. Non è possibile infatti pensare che i lavoratori si trovino in un sistema organizzativo preimpostato, senza aver possibilità di evidenziare le loro esigenze. È necessaria, quindi, una cultura dell'organizzazione, finalizzata a poter garantire un ambiente lavorativo positivo sotto ogni punto di vista.

Il fatto che alcuni soggetti non abbiano questa cultura dell'organizzazione potrebbe dunque costituire un ulteriore fattore di rischio, specialmente psicosociale¹⁰².

Occorre dunque, superare, sotto certi punti di vista, il dato normativo e proseguire in favore delle teorie evolutive in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Lo stress lavoro – correlato dipende anche dalla cosiddetta “società delle 24 ore” ovvero dalla richiesta della nostra società di essere connessi costantemente e, di conseguenza, di essere disponibili nel caso di necessità produttive; come accennato sopra, la richiesta di servizi è sempre più alta e sempre più elevate sono le esigenze dei datori di lavoro o comunque degli organi apicali, nei confronti dei lavoratori. Il datore di lavoro spesso, non comprende questo tipo di pericolo, considerando lo stress come un fattore secondario, ponendo l'attenzione solo su rischi più materiali.

È comprensibile lo scetticismo nei confronti delle patologie derivanti dallo stress lavorativo, ma a sostegno dell'importanza di questo argomento, è intervenuto anche un report europeo, il quale ha evidenziato come in seguito ad una analisi

¹⁰¹ AA.VV., *La prevenzione del rischio psicosociale tra ostacoli e opportunità*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, n.6/2016.

¹⁰² *Ibidem*.

della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, il ruolo dello stress abbia causato effetti nocivi maggiori¹⁰³ di quelli dovuti allo svolgimento della mansione nel senso pratico del termine (come ad esempio la postura, il rischio chimico o la ripetitività del gesto), situazioni considerate tra le più invalidanti

È innegabile dunque che il rappresentante si trovi di fronte ad una nuova esigenza dei lavoratori, che essi la esprimano o meno, ed è per questo che si ritiene necessario un suo intervento, anche se sarà sempre confinato alla mera consultazione da parte del datore di lavoro.

Dal punto di vista patologico, invece, è necessario che intervengano figure competenti del settore. Nello specifico, il rappresentante dei lavoratori avrà la possibilità di indicare al datore di lavoro un medico che sia specializzato, ad esempio, nel settore neurologico e psichiatrico. Si va dunque oltre la figura di medico in grado di individuare patologie fisiche, che comunque rimane essenziale, per avvicinarsi anche a specializzazioni in capo psicologico, per individuare patologie non visibili all'evidenza, ma riscontrabili sempre più di frequente nella società moderna¹⁰⁴.

I rappresentanti dei lavoratori, negli ultimi anni, hanno così riscontrato durante il loro operato, una serie di situazioni in cui i lavoratori non riescono a lavorare serenamente, attribuendo la responsabilità soprattutto ad uno scarso benessere organizzativo e sociale.

Negli anni del *boom economico*, il senso di appartenenza e di lealtà dei lavoratori era molto elevato e vi era un sentimento di fedeltà verso le aziende molto radicato.

Ad oggi, invece, secondo Furio Barbetti, eletto Rappresentante dei lavoratori per l'Università di Firenze, spesso i lavoratori lamentano di non avvertire o provare il senso di appartenenza che dovrebbe esistere in ciascun ambiente lavorativo, ascrivendo questa mancanza ad una delle principali cause di problemi

¹⁰³ EU-OSHA – EAIWLC, *The causes & perception of work-related stress*, in osha.europa.eu, 2014.

¹⁰⁴ Le neuroscienze e gli studi condotti da premi Nobel come Elisabeth Blackburn ed Eric Kandel, hanno evidenziato come nei lavoratori, in condizioni di stress differenti, vi sia un invecchiamento e una degenerazione maggiore delle cellule del corpo e come questo sia deleterio per tutto il sistema fisico e psichico dei lavoratori soggetti a forti carichi psicologici.

insorti nei luoghi di lavoro¹⁰⁵. Questo potrebbe essere un ulteriore spunto di riflessione per affinare la tutela prevenzionistica in materia di salute e sicurezza, coinvolgendo in maniera ancora più attiva i lavoratori tramite le loro segnalazioni al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

3.7.1. La procedura relativa agli incidenti mancati.

Un ulteriore punto di incontro tra le figure aziendali che si occupano di salute e sicurezza è rappresentato da una procedura che analizzi passo dopo passo, le situazioni identificabili come “incidenti mancati”.

Per ogni incidente grave sul lavoro, esistono infatti molte situazioni configurabili come *near miss*, ossia come situazioni che avrebbero potuto causare un infortunio che, per una serie di circostanze favorevoli, non si è realmente verificato.

Uno degli obiettivi promossi dal Testo Unico in materia di salute e sicurezza, è quello di promuovere l'evoluzione della tutela della salute e della sicurezza, dando modo agli operatori del settore di agire in maniera sempre più efficace. L'analisi sugli incidenti mancati rappresenta proprio questo salto evolutivo; inizialmente l'attenzione era concentrata sugli incidenti verificatisi nelle aziende, ma con il passare del tempo si è intuito che fosse necessario anticipare in maniera ancora più incisiva l'evento dannoso e dunque analizzare tutte quelle situazioni di mancato pericolo, per comprendere cosa effettivamente avesse evitato l'incidente e come operare per eliminarne del tutto i rischi.

Ogni incidente verificatosi o mancato, rappresenta una falla nel sistema prevenzionistico in materia di sicurezza, ed è per questa ragione che non può essere tralasciato alcun particolare nell'analisi di questi eventi.

È opportuno dunque inquadrare l'ipotesi, identificata con un inglesismo, di *near miss*, identificato come un evento anomalo, potenzialmente dannoso, che avrebbe potuto provocare un infortunio che però non si è verificato. È evidente

¹⁰⁵ Rls Università di Firenze, nello specifico si è espresso Furio Barbetti, durante il convegno multidisciplinare “ Sicurezza e Salute nelle aziende – la prevenzione del rischio psicosociale tra ostacoli e opportunità”, 21 Ottobre 2015, Firenze.

dunque, come sia essenziale e doveroso analizzare approfonditamente queste situazioni. Si tratta di una pratica che nasce nel campo dell'aeronautica, come sistema di prevenzione di incidenti aerei e si sviluppa specialmente nei sistemi sanitari anglosassoni, ma anche in ambiente europeo viene recepito, seppur successivamente, con favore. La traduzione di questa espressione sarebbe quella di "sinistro mancato", ma ad oggi si fa riferimento più ad una situazione di mancato infortunio, perché l'evento in questo caso viene comunque identificato come un incidente, con la sola particolarità di non aver concretamente cagionato alcun danno, benchè abbia comunque comportato una situazione potenzialmente pregiudizievole e, in ogni caso, anomala¹⁰⁶.

Il soggetto che più conosce i rischi connessi allo svolgimento di una mansione, è senza dubbio il lavoratore.

La procedura in questione dunque, identifica come necessario l'apporto informativo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza che raccoglie difatti tutte le informazioni necessarie direttamente dai lavoratori. Riservare una procedura simile ad un soggetto esterno infatti, potrebbe portare ad una analisi meno approfondita dei rischi, perché potrebbero sfuggire situazioni di pericolo che invece i lavoratori riescono a recepire nell'immediato¹⁰⁷.

L'analisi del *near miss* si sviluppa in varie fasi: si comincia da una identificazione e segnalazione effettuata dai lavoratori, che vengono sentiti dal rappresentante dei lavoratori, per passare ad una valutazione e applicazione di soluzioni correttive, sino ad arrivare alla fase di controllo e verifica finale. Questa procedura vede, forse per la prima volta, un ruolo più attivo del rappresentante dei lavoratori il quale, dialogando con i lavoratori, sviluppa e promuove soluzioni immediate. Con questo dialogo instaurato con la parte più debole, diminuisce il timore per i lavoratori di denunciare situazioni pericolose.

Addentrando ulteriormente nel campo dell'analisi dei mancati infortuni, è possibile constatare come tale procedimento si stia arricchendo di nuove tecniche

¹⁰⁶ Tale inquadramento viene dato da C. SALAMONE, durante un convegno tenutosi a Maranello il 16 Novembre 2016, organizzato e gestito da AIFOS, Associazione Italiana Formatori ed Operatori della Sicurezza sul lavoro, riportato nel sito www.aifos.org.

¹⁰⁷ G. GALLI, *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza*, EPC Editore, Roma, 2016, p.59.

per approfondire ancor di più questa problematica. Vi è stata, difatti, una presa di coscienza concreta e ad oggi infatti, è possibile fare affidamento a piattaforme elettroniche, principalmente banche dati, tramite le quali è possibile analizzare i mancati infortuni riscontrati in aziende diverse rispetto a quella di riferimento. Le banche dati raccolgono e analizzano le ipotesi di *near miss*, individuando anche percentuali di verifica e procedure adottate nelle singole aziende per la prevenzione.

Tra queste banche dati, a livello europeo è possibile citare *eMars* che si occupa principalmente di situazioni verificatesi in aziende che utilizzino sostanze chimiche alle quali si applichi la direttiva Seveso III, ad oggi D.lgs. 152/2015¹⁰⁸.

Sul territorio italiano invece, è importante segnalare l'operato di Federchimica¹⁰⁹ con il progetto "*Observer*"; si tratta di un programma con il quale vengono raccolti i dati sui mancati infortuni sul territorio nazionale e vengono analizzati al fine di ridurre il numero sia degli incidenti che, appunto, dei mancati infortuni. Si tratta di strumenti potenzialmente molto efficaci, che necessitano tuttavia di un atteggiamento propositivo da parte di tutti i componenti dell'azienda: l'atteggiamento prevenzionistico deve caratterizzare ogni singolo individuo e non deve essere sottovalutato da nessuno, altrimenti si verificherà sempre sproporzione tra chi si impegna al fine di tutelare la salute e la sicurezza e chi considera questo argomento di non fondamentale importanza.

3.7.2. Chi tutela i lavoratori migranti? Un problema attuale.

Ai fini di rendere efficiente e indispensabile il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori della sicurezza, è utile analizzare un ulteriore spunto di riflessione, ossia porre l'attenzione sul lavoro svolto ad opera di lavoratori migranti.

¹⁰⁸ Si tratta di un incidente avvenuto nella notte del 10 Luglio 1976, nella ditta ICMESA di Meda, dove la fuoriuscita di diossina causò danni devastanti, anche sul lungo periodo. Si tratta di uno dei disastri di maggiore entità verificatisi nella storia, per il quale vennero create delle direttive europee ad hoc, a partire dalla prima direttiva Seveso 82/501/CEE, sino ad arrivare a quelle più recenti.

¹⁰⁹ Federchimica sviluppò il progetto nel 2003, grazie ad un bando di gara organizzato dall'Istituto Superiore per la Prevenzione e Sicurezza del lavoro (ISPESL), che sollecitava la creazione di un *software* in grado di analizzare i *near miss* e facilitarne l'individuazione e la prevenzione.

Come sostenuto nei capitoli precedenti, l'interpretazione estensiva del concetto di lavoratore, comporta che siano considerati come tali non solo i dipendenti che lavorino all'interno di una azienda, bensì tutti i lavoratori che abbiano a che fare con essa, anche per un lasso di tempo limitato. Per questo motivo dunque, è interessante capire chi siano i soggetti garanti della tutela della salute e della sicurezza in favore dei lavoratori migranti.

Come mostrato dalle analisi compiute dall'Istat negli anni più recenti, si riscontra un aumento degli infortuni per i lavoratori stranieri, situazione già denunciata in passato¹¹⁰ ma che non accenna a diminuire. Se da un lato gli infortuni sul lavoro diminuiscono di anno in anno, il rapporto è inversamente proporzionale se riferito ai lavoratori stranieri e ciò accade per molteplici ragioni.

L'Unione Europea catalizza l'attenzione su questa categoria, indicandola come *priority group*¹¹¹, sollecitando gli Stati membri ad elaborare sistemi prevenzionistici e andando a sviluppare un sistema formativo adeguato. Uno dei punti critici è rappresentato dalle barriere linguistiche che risultano insuperabili per i lavoratori migranti senza adeguata preparazione, situazione che dovrà essere affrontata dal datore di lavoro, chiamato ad accertare che i corsi formativi previsti dal Testo Unico avvengano in una lingua adatta alle esigenze dei lavoratori stranieri e che vengano pertanto realizzati corsi di lingua e mirati a far comprendere il comportamento da tenere all'interno dei luoghi di lavoro, anche a fronte di possibili differenze culturali. Ed è proprio per questi motivi che risulta oggi ancora più importante il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, cui è chiesto di sviluppare un dialogo efficiente tra le parti, promuovendo la formazione dei lavoratori migranti e accertando l'adempimento degli obblighi prevenzionistici e formativi del datore di lavoro¹¹².

I rappresentanti dei lavoratori devono acquisire capacità analitiche via via crescenti, poiché direttamente proporzionale è l'aumento delle difficoltà riscontrate all'interno delle aziende. Per i lavoratori migranti gli elementi di rischio sono, se

¹¹⁰ European Agency for Safety and Health at Work, European Risk Observatory, Literature Study on Migrant Workers, 2007.

¹¹¹ Piano d'azione attuato dall'Oil per il periodo 2010 – 2016.

¹¹² R. NUNIN, *Salute e sicurezza sul lavoro: quali tutele per i lavoratori migranti?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, p. 614 ss.

possibile, maggiori rispetto a quelli riscontrati tra i lavoratori nazionali; i fattori linguistico – culturali, a volte anche religiosi, rendono necessario l’ampliamento delle competenze e il miglioramento della formazione degli stessi rappresentanti, consapevoli di dover trattare una tematica resa ancor più delicata da questi aspetti.

È necessario che i rappresentanti dei lavoratori abbiano un atteggiamento lungimirante, andando a controllare i comportamenti sia dei lavoratori che dei datori di lavoro, per evitare atteggiamenti discriminatori nei confronti dei lavoratori immigrati. Negli ultimi anni poi, i fattori di rischio psico – sociali, sono esponenzialmente aumentati, andando ad intaccare persino le relazioni sociali tra gli stessi lavoratori.

È in questo contesto che emerge oggi più di ieri, l’importanza della contrattazione collettiva; essa infatti risulta essenziale per creare dialoghi mirati con i vertici aziendali. Spesso, infatti, ad emergere in maniera preponderante, è il divario culturale nei luoghi aziendali. Il rappresentante dei lavoratori infatti, deve segnalare potenziali situazioni di rischio scaturenti, ad esempio, dalla necessità di seguire digiuni durante gli orari di lavoro, potendo esse risultare compromissorie di una buona salute fisica. Il fine è proprio quello di eliminare quel divario culturale – religioso che si riscontra in presenza di lavoratori che devono rispettare orari di preghiera e di digiuno.

Le associazioni sindacali forniscono un apporto utile alla tutela dei lavoratori migranti siano essi regolari o meno. Per quanto riguarda la stipula dei contratti di un lavoratore straniero regolare, si farà riferimento al contratto collettivo nazionale di categoria, al contrario per combattere l’esponenziale aumento di lavoratori stranieri, il sindacato dovrà prevedere una contrattazione sociale al fine di tutelare sia i principi di legalità sia lo stesso lavoratore migrante¹¹³.

In quest’ultimo caso, interviene il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale, perché la maggior parte del lavoro sommerso viene oggi riscontrata all’interno di piccole e medie imprese, laddove è possibile che manchi la figura del rappresentante aziendale.

Il rappresentante territoriale dovrà quindi provvedere alla segnalazione di queste problematiche.

¹¹³ *Ibidem.*

3.8. Come i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza percepiscono il proprio ruolo.

Ai fini della nostra trattazione per comprendere se effettivamente il ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza abbia una rilevanza positiva, è opportuno interpellare direttamente i rappresentanti e capire se, lungo tutto il territorio nazionale, essi abbiano modo di apportare effettivamente miglioramenti al sistema di tutela della salute e della sicurezza o se si sentano ancora oggi figure prevalentemente marginali.

A tale scopo, nel 2014, ad Ancona, è stato elaborato un progetto atto ad individuare il quadro generale in cui RLS, RLST e RLSSP si trovino ad operare.

Tale progetto si propone di dar voce direttamente ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, organizzando il lavoro tramite *focus group* finalizzati a promuovere il dialogo e il confronto tra le rappresentanze in questione.

I *focus group* sono organizzati in modo tale da favorire l'ascolto e lo scambio informativo dei rappresentanti partecipanti alla tavola di confronto; essi infatti esprimono le proprie opinioni frutto del loro operato rappresentando spesso uno scenario scoraggiante.

I rappresentanti di conseguenza, hanno spesso riferito di trovarsi di fronte a lamentare derivanti da situazioni di difficile cooperazione con gli altri organi preposti alla tutela della salute e della sicurezza, in molti casi specificando che queste situazioni risultano spesso essere riconducibili ad un atteggiamento ostile dei datori di lavoro.

Dai *focus group* sopra descritti, risulta inoltre che una delle motivazioni per cui il tema della sicurezza sul lavoro e il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori siano trascurati, deriva dalla crisi economica del 2008. Per tale motivo, infatti, i rappresentanti dei lavoratori dichiarano di sentirsi in guerra con le aziende e i vertici delle stesse, che troppo spesso pensano che la salute e la sicurezza siano diritti negoziabili e sacrificabili rispetto al fattore produttivo. Ancora, i rappresentanti dei lavoratori denunciano sempre più di frequente la mancanza di misure di sicurezza adeguate e la cattiva preparazione a livello formativo degli

stessi lavoratori che, pur di lavorare, sono disposti ad operare in condizioni di “non sicurezza”.

I timori legati al rischio di poter perdere il lavoro prevaricano sul timore di svolgere le proprie mansioni in assenza di sicurezza e questo comporta una psicosi da perdita di lavoro che risulta di estrema ingerenza sul sistema di prevenzione della sicurezza sul lavoro, situazione spesso seguita da casi di mancata denuncia di infortuni per paura di perdere il lavoro¹¹⁴.

Si nota come l’interesse collettivo alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro venga quindi degradato ad interesse individuale sacrificabile, che diventa quasi ostacolo per il lavoratore stesso, disposto dunque a sacrificarlo per realizzarsi in ambito lavorativo. I rappresentanti, per questi motivi, spesso si trovano a ricoprire il ruolo di antagonisti nei confronti dei lavoratori, che li considerano come organismi meramente burocratici senza una rilevante utilità, capaci solamente di denunciare situazioni di pericolo, comportando dunque anche situazioni di licenziamento di soggetti che non abbiano rispettato le norme di sicurezza aumentando esponenzialmente i rischi di incidente.

Durante lo svolgimento dei *focus group*, il quadro ivi descritto non risulta tuttavia omogeneo. Prevalentemente infatti, gli RLS denunciano criticità all’interno delle piccole e medie imprese. Si tratta di realtà con risorse economiche inferiori rispetto alle grandi imprese ove il primo aspetto sacrificato in favore della produzione è proprio quello preventivo e formativo in materia di sicurezza¹¹⁵. Ciò anche perché le piccole e medie imprese, non hanno una cassa di risonanza tale per cui l’intera società possa venire a conoscenza dei problemi di sicurezza all’interno delle stesse, almeno fino al verificarsi di un infortunio più o meno grave.

Il ruolo dei rappresentanti è dunque reso ancor più difficoltoso, specialmente tra le piccole e medie imprese dove opera il rappresentante territoriale, considerato ancor più operatore esterno rispetto a quello aziendale delle

¹¹⁴ Il ruolo degli RLS nel processo di rilevazione della percezione del rischio nei luoghi di lavoro, Focus Group, Ancona, 2014, p. 8 ss.

¹¹⁵ I costi della sicurezza sono indubbiamente elevati, si comprendono infatti corsi di formazione per tutte le categorie presenti in azienda, corsi di aggiornamento, manutenzione dei macchinari e rinnovo dei locali.

grandi imprese. È più probabile infatti che siano le grandi imprese ad essere sorvegliate in questo senso.

Si consideri inoltre, che i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza spesso si trovano a denunciare situazioni di scarsa collaborazione da parte dei dirigenti, che hanno come unico obiettivo l'aumento della produzione delle risorse economiche e che mantengono inascoltate le richieste dei rappresentanti¹¹⁶. Le riferite difficoltà dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, non vengono riscontrate all'interno delle aziende di grandi dimensioni, dove i rappresentanti *ivi* operanti, mostrano soddisfazione per il rapporto collaborativo instaurato con le cariche più alte e riscontrano un ambiente di lavoro sereno con uno schema preventivo ben corroborato.

Il quadro che emerge da questo confronto tra rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, nelle diverse realtà dimensionali, indica la necessità di una maggiore presa di coscienza da parte dei dirigenti e delle proprietà delle piccole e medie imprese, auspicando che esse prendano spunto da quelle di dimensioni maggiori affinché non sacrificino la prevenzione della sicurezza in favore di fattori meramente economici. La sicurezza ha dei costi, spesso anche elevati, che risultano però fondamentali per prevenire situazioni di rischio che potrebbero comportare prezzi maggiori in termini anche più rilevanti di quelli economici.

I rappresentanti dei lavoratori che hanno partecipato a questo *focus group*, concentrato prevalentemente sul territorio delle Marche, hanno espresso ulteriori opinioni in merito ad un potenziale rafforzamento del ruolo, esplicitando l'esigenza di confrontarsi più frequentemente, esponendo le difficoltà riscontrate da ciascuno di essi al fine di poter risolvere in maniera più efficace tale situazione, magari ascoltando l'esperienza di un rappresentante che abbia già affrontato situazioni simili.

Vengono poi poste in essere altre richieste da parte dei rappresentanti, sempre finalizzate ad implementare l'efficacia del sistema prevenzionistico in materia di salute e sicurezza. Una di queste richieste è di avere a disposizione dei

¹¹⁶ Si aggiunga che dirigenza e proprietà siano due sfere separate e che spesso i dirigenti impediscano ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza di colloquiare con la proprietà e di esporre i problemi riscontrati durante lo svolgimento della prestazione, andando così ad ergere un muro che rende ancora più difficoltoso l'operato dei rappresentanti.

luoghi riservati per lo svolgimento della propria prestazione, ovvero luoghi dotati di postazioni internet e adibiti al continuo confronto; essi chiedono altresì che vi sia una continua promozione formativa divisa per classi (lavoratori, rappresentanti e dirigenti) in modo tale che tutti ricevano istruzioni e disposizioni su come operare all'interno di una azienda. Inoltre, i rappresentanti dei lavoratori possono e devono contare altresì sulle competenze delle figure tecniche designate in azienda, come quella del medico competente, trattandosi di un confronto finalizzato ad implementare le tecniche di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Conclusioni

È innegabile che il ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza abbia deluso le aspettative create dalla normativa del Testo Unico. Si tratta di una figura estremamente importante dal punto di vista teorico ma ancora troppo poco sviluppata nella prassi.

A dieci anni dalla promulgazione del Testo Unico, il ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza risulta confinato nella previsione normativa, risultando egli stesso titolare di un potere di controllo meramente esterno, e rendendo dunque impossibile un suo operato concreto in termini di impedimento di un potenziale evento dannoso. Egli infatti possiede una serie di competenze che esulano da un concreto intervento in caso di rischio per la salute e la sicurezza, escludendo, di conseguenza, una potenziale responsabilità dello stesso. Considerare ancora oggi il rappresentante dei lavoratori come una figura ausiliaria restringendone ancora il campo di azione, non consente tuttavia di ridurre il numero degli infortuni sul lavoro. Per questo motivo, forse, si dovrebbe auspicare un intervento legislativo in materia, lasciando ai rappresentanti la possibilità di agire in maniera più incisiva e configurando, ove necessario, ipotesi di responsabilità in caso di totale inadempimento da parte degli stessi, per sollecitare la corretta esecuzione della prestazione ed il rispetto degli obblighi. Montuschi in passato, affermava l'insufficienza del carattere meramente preventivo dei rappresentanti, sostenendo che fosse necessaria la previsione di un sistema sanzionatorio al fine di incentivare lo spirito collaborazionistico tra le parti.

È infatti prerogativa di questo contesto storico, l'esigenza di trovare un responsabile ed un colpevole per gli incidenti avvenuti sul lavoro e prevederne una sanzione, anche severa, che possa essere un monito per la società.

In realtà, come dimostrato dagli avvenimenti, questa esigenza rende ancora più difficoltoso il lavoro dei rappresentanti per la sicurezza, che per tale ragione appaiono ancor più disincentivati a ricoprire tale ruolo. Non è infatti pensabile che un individuo riscontri già sul piano formale degli ostacoli allo svolgimento della prestazione e non è nemmeno possibile che ad esso venga imputato un qualsiasi livello di responsabilità nel caso in cui si verificano eventi dannosi, che troppo

spesso derivano da un mancato ascolto proprio dei rappresentanti dei lavoratori. Così stando le cose si scoraggia da subito qualsiasi lavoratore a ricoprire la carica di rappresentante, in quanto consapevole di doversi scontrare con l'atteggiamento negativo del proprio datore di lavoro e di dover magari rispondere personalmente per propria responsabilità gravante di fatto come una inaccettabile spada di Damocle rispetto al proprio operato.

In aggiunta al quadro *ivi* delineato, si consideri il difficile rapporto con il datore di lavoro e le altre figure apicali: risulta evidente come l'atteggiamento antagonista del datore di lavoro sminuisca ulteriormente il ruolo del rappresentante, che spesso risulta ignorato ed interpellato solo per dovere normativo e non per spirito collaborazionistico.

La giurisprudenza, poi, nei pochi casi in cui si è pronunciata, ha rafforzato l'atteggiamento riparatorio, escludendo la previsione delle responsabilità imputabili al rappresentante.

Dall'analisi svolta, risulta ormai chiaro come il mercato del lavoro abbia subito delle modifiche importanti, con l'avvento di nuove figure lavorative ed un modo di lavorare totalmente differente rispetto al passato, così che risulta auspicabile un aggiornamento del Testo Unico, già peraltro da più parti sollecitato.

In aggiunta a quanto descritto nei precedenti capitoli, risulta ormai evidente anche l'incidenza del fattore economico ovvero dell'impegno delle minori risorse a disposizione. I datori di lavoro infatti, reputano ancora troppo sacrificabili le spese a tutela della sicurezza del lavoro, in favore di quelle effettuate per l'aggiornamento della produzione e per l'acquisto di macchinari tecnologicamente avanzati. Tale *modus operandi* risulta però dannoso per i rappresentanti dei lavoratori, che assistono impotenti ad un continuo tentativo di massimizzazione della produzione da parte dei datori di lavoro e dei dirigenti, a scapito ancora una volta dell'operato dei rappresentanti dei lavoratori.

Tale situazione, ha condotto ad una diminuzione del benessere all'interno delle singole aziende per svariati motivi. Da un lato la crisi economica ha portato con sé licenziamenti e un drammatico calo del lavoro, con il conseguente inasprimento delle condizioni lavorative e lo sviluppo di un ambiente ostile che i rappresentanti dei lavoratori hanno più e più volte segnalato. Tali fattori infatti,

aumentano esponenzialmente i livelli di rischio all'interno delle aziende, dove viene a mancare la serenità e, inoltre, si inaspriscono le condizioni di lavoro poiché cresce il timore di subire ritorsioni e licenziamenti. Come riferito, questa situazione viene spesso denunciata dai rappresentanti dei lavoratori che però, per il ruolo meramente consultivo loro riconosciuto, non hanno capacità concrete di incidere e modificare tale situazione.

Al contrario, qualora i datori di lavoro coinvolgessero maggiormente i rappresentanti dei lavoratori e fornissero ad essi gli strumenti economici necessari per stimolare i lavoratori senza incutere in loro timori ritorsivi, si riscontrerebbe senza dubbio un'atmosfera più collaborativa e parificata all'interno delle aziende, con indubbi e reciproci benefici per il sistema.

I rappresentanti dei lavoratori, in tutte le loro accezioni, potrebbero quindi risultare di fondamentale importanza poiché direttamente portatori di interessi dei lavoratori, spesso però è proprio questa loro prerogativa a suscitare l'ostilità dei datori di lavoro, che spesso accettano le indicazioni dei rappresentanti solo per dovere normativo e non per spirito collaborativo.

Pertanto, non è il rappresentante ad essere un'istituzione inutile, bensì è il modo in cui viene interpretato a renderla tale.

Sarebbe dunque opportuno, alla luce delle informazioni raccolte, che i datori di lavoro si mostrassero collaborativi e cambiassero il *modus operandi* improntato solo ed esclusivamente allo sviluppo e alla realizzazione produttiva a scapito della prevenzione e del benessere aziendale. I rappresentanti dei lavoratori infatti, durante la loro attività, sollecitano spesso i datori di lavoro ad investire risorse economiche nella formazione dei lavoratori e nella prevenzione della tutela della salute e della sicurezza, ma rimanendo spesso inascoltati, risultano poi figure prive di una effettiva utilità.

Chi meglio del rappresentante dei lavoratori dunque, può venire a conoscenza delle concrete problematiche presenti in azienda? Chi, meglio di lui, ha la possibilità di denunciare situazioni di insalubrità o tensione in azienda?

Questi sono i quesiti che è opportuno sottoporre ai vertici aziendali. È fondamentale, di conseguenza, che il datore di lavoro capisca che il benessere della società rappresenta il presupposto basilare per l'aumento della produzione, perciò

è importante investire sulla prevenzione, sulla formazione dei rappresentanti e dei lavoratori, al fine di creare un ambiente sereno, collaborativo e fiduciario tra le parti. Inoltre, come affermato nell'ultimo capitolo, spesso sono proprio i lavoratori a non avere fiducia nei rappresentanti, individuati come soggetti recanti il malcontento aziendale ma allo stesso tempo vicini al datore di lavoro, in grado quindi di mettere a rischio il rapporto lavorativo in caso di denuncia delle condizioni di salubrità e serenità da parte dei lavoratori. Talvolta infatti, i lavoratori, sono talmente spaventati dalla possibilità di perdere il proprio posto di lavoro che spesso evitano di denunciare condizioni di rischio e di insalubrità. Si tratta dunque di un ulteriore motivo di inefficacia del ruolo del rappresentante, che non ha la possibilità di comunicare al datore di lavoro le effettive problematiche che i lavoratori stessi avvertono e vivono quotidianamente.

Si aggiunga infine, che la crisi economica ha suscitato sentimenti di esasperazione, per i quali la società sente oggi la necessità di attribuire ad un individuo preciso le responsabilità del momento critico e, in questo caso, degli infortuni che quotidianamente si verificano nei luoghi di lavoro, condannando parimenti il datore di lavoro e i rappresentanti che non sono riusciti a portare all'attenzione del datore le problematiche denunciate. Se da un lato dunque vi è chi ha paura di denunciare, dall'altro vi è chi ha la necessità di avere sempre un colpevole da punire. Come sempre, gli eccessi sono dannosi in qualsiasi ambito vengano riscontrati. Per questo motivo, è auspicabile che venga meno il sentimento emotivo di rabbia e che venga tramutato in un sentimento costruttivo, di collaborazione e cooperazione tra le parti, identificando finalmente il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza come una figura positiva, specializzata e tecnicamente competente a fornire apporti migliorativi anche nel concreto. Ad esso potranno essere affiancati strumenti tecnologici innovativi che coadiuvino realmente lo svolgimento delle sue mansioni, come ad esempio il controllo e il rispetto delle misure di sicurezza in azienda, al fine di rendere le sue osservazioni il più oggettive possibile ed evitare fraintendimenti.

Solo con un maggiore investimento di risorse e un approccio positivista dunque, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza sarà in grado di raggiungere i risultati che il Testo Unico aveva auspicato.

Bibliografia

AA. VV., *Previdenza e Assistenza*, in “*Lavoro*” diretto da P. CURZIO, L. DI PAOLA e R. ROMEI, Giuffrè Editore, Roma, 2017.

P. ALBI, *Adempimento dell’obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in *il codice civile commentato*, Giuffrè, Milano 2008.

B. ALESSANDRINI, *Modelli organizzativi e gestionali per la sicurezza sul lavoro. Analisi empirica e prospettive applicative*, Eut, Trieste, 2017.

G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA, *Diritto del lavoro, la Costituzione, il Codice Civile e le Leggi speciali*, in *Le fonti del diritto italiano, i testi fondamentali commentati con la dottrina e annotati con la giurisprudenza*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

A. AQUARONE, *L’organizzazione dello stato totalitario*, Einaudi, Torino, 2002.

G. BAGLIONI, *Il sistema delle relazioni industriali in Italia: caratteri ed evoluzione storica*, in Cella, Treu (a cura di), *Le nuove relazioni industriali: l’esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna, 1982.

A. BALDASSARRE in G. Amoroso, V. Di Cerbo, A. Maresca, *diritto del lavoro, Costituzione, il codice civile e le leggi speciali*, vol. I, IV edizione, Giuffrè editore, Milano, 2013.

A. BALDASSARRE, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e il rilancio della filosofia partecipativa*, in *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, 2009.

C. BALDUCCI, *commento Sub. Art. 9*, in G. GIUGNI (diretto da), *Lo Statuto dei Lavoratori. Commentario*, Milano, 1989.

M. V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione*, Cedam, Padova, 1966.

P. BELLOCCHI, *La sicurezza nei luoghi di lavoro e jobs act*, In *Lavoro*, (collana diretta da) R. STAIANO, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2015.

C. BERNASCONI, *Gli altri garanti della sicurezza sul lavoro*, in *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, (a cura di) F. GIUNTA – D. MICHELETTI, Giuffrè, Milano, 2010.

M. BIAGI, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazione industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, (a cura di) M. BIAGI in, *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive Cee*, Maggioli, Rimini, 1991.

M. BIAGI, *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive CEE*, Maggioli, Rimini, 1991.

F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Jovene Editore, Napoli, 1980.

N. BOBBIO, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Editore Laterza, Milano, 1977.

F. CACUCCI, *Il sistema sanzionatorio nel Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro*, in collana diretta da G. Reynaud, Key editore, Milano, 2016.

P. CAMPANELLA, *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, Giuffrè, Milano, 2000.

P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, in L. ZOPPOLI – P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, in M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

M. CAPECE, *Responsabilità sociale e sicurezza sul lavoro*, in *Lavoratori e impresa socialmente responsabile*, Giappichelli Editore, Torino, 2007.

F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro. Il diritto sindacale*, Utet Giuridica, Torino, 2018.

F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

A. R. CARUSO, *La vigilanza sul lavoro negli altri Paesi Europei*, in "Working paper Adapt", Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali, n. 143, 14 Novembre 2013.

G. CATALISANO, *Sicurezza sul lavoro, mobbing e responsabilità del datore di lavoro*, Aracne Editrice, Canterano, 2018.

M. CEANO, *Il nuovo Testo Unico della Sicurezza sul lavoro. Commento organico al D.lgs. 81/2008 aggiornato alle disposizioni del decreto correttivo (D.lgs. 3 agosto 2009, n. 106)*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2009.

D. CIRIOLI, *Il nuovo sistema istituzionale*, in Longoni M. (a cura di), *Italia Oggi. Guida giuridico-normativa, serie speciale*, n. 11, 2008.

D. CIRIOLI, *Le parole della sicurezza: glossario*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

S. CIUCCIOVINO, RSA, RSU, CAE: *Modelli a confronto*, in A. MARESCA – G. SANTORO PASSERELLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Rappresentanze e contributi sindacali dopo i referendum*, in *Quad. dir. lav. e relazioni ind.*, Padova, 1996.

A. COCCIA, *Morti Bianche il nostro contributo alla conoscenza del fenomeno: l'audizione dell'UNPISI al Senato*, in *Salute e Prevenzione, Rivista di vigilanza igienico-sanitaria*, n. 24, 2008.

M. CORRIAS, *Sicurezza e obblighi del lavoratore*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.

F. CORSO, *Il diritto sindacale*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

F. CORSO, A. DE SIANO, C. CARLUCCIO, *La sicurezza come valore, la prevenzione nei luoghi di lavoro tra evoluzioni normative e difficoltà applicative*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.

V. CRISAFULLI, *la Costituzione e le sue disposizioni di principio*, in *Quaderni della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1952.

A. D'ARRIVO, P. M. LUCIBELLO, *I soggetti responsabili della sicurezza sul lavoro nell'impresa. Datori di lavoro, dirigenti, committenti, responsabili dei lavori e coordinatori*, Giuffrè Editore, 2010.

R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, nona edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2018.

R. DEL PUNTA, *Diritti e obblighi del lavoratore: informazione e formazione*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente salute e sicurezza*, Giappichelli Editore, Torino, 1997.

R. DE LUCA TAMAJO e O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Wolters Kluwer, Cedam, Padova, 2018.

A. M. DE NICOLA, *L'interpello*, in M. LONGONI (a cura di), *Italia Oggi. Guida giuridico-normativa*, n. 11, 2008.

A. M. DE NICOLA, *L'attività di vigilanza*, in Longoni M. (a cura di), *Italia Oggi. Guida giuridico-normativa, serie speciale*, n. 11, 2008.

G. DI PIETRANTONIO, *Sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro*, D.lgs. 626/94, in "Collana sicurezza sul lavoro n.1, quaderno informativo per il personale, Edizioni Fag, Milano, 200.

S. EVANGELISTA, *Procedimenti e mezzi di tutela della salute in azienda*, Giuffrè Editore, Milano, 1984.

A. FAGIOLI, *La sicurezza negli ambienti di lavoro*, in *Sicurezza Sanitaria*, n. 91, 2007.

L. FANTINI, A. GIULIANI, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Le norme, l'interpretazione e la prassi*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

R. FLAMMIA, *Contributo all'analisi dei sindacati di fatto*, Giuffrè Editore, Milano, 1963.

C. FRASCHERI, *Consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori*, in *La nuova sicurezza in azienda*, Commentario al titolo primo del D.lgs. n.81/2008, (a cura di) G. SANTORO PASSARELLI, Ipsoa, Milano, 2008 e in Olympus Working Papers, 30 settembre 2016.

L. GAETA, *Appunti dal corso di diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2018.

G. GALLI, *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, compiti, responsabilità e formazione secondo il D.lgs. 81/2008*, EPC Editore, Roma, 2016.

U. GARGIULO, *Rappresentanza e contrattazione in azienda, Dal sostegno sindacale al contratto derogatorio*, in "Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Storiche, Economiche e Sociali", Wolters Kluwer, Cedam, 2017.

R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale parte generale*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

G. GHEZZI, G.F. MANCINI, L. MONTUSCHI, U. ROMAGNOLI, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Bologna, 1972.

G. GHEZZI, U. ROMAGNOLI, in *Diritto sindacale*, (a cura di) M. V. BALLESTRERO, Giappichelli Editore, Torino, 2015.

G. GIUGNI (diretto da), *Lo Statuto dei Lavoratori. Commentario*, Giuffrè Editore, Milano, 1989.

G. GIUNTA, D. MICHELETTI, *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

L. GOLZO, *La prevenzione e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel quadro del cambiamento della organizzazione aziendale*, in M. TIRABOSCHI, *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, commentario al decreto legislativo 9 Aprile 2008 n.81*, in *Le nuove leggi civili*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

M. GRANDI, G. PERA, *Commentario breve allo Statuto dei Lavoratori*, Padova, 1985.

A. GUARDAVILLA, *L'apparato sanzionatorio nel nuovo testo unico*, in Longoni M. (a cura di), *Italia Oggi. Guida giuridico-normativa, serie speciale*, n. 11, 2008.

R. GUARINIELLO, *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer, in IPSOA Sicurezza sul lavoro, Milano, 2017.

P. ICHINO, *Le rappresentanze sindacali in azienda dopo il referendum. Problemi di applicazione della nuova norma e dibattito sulla riforma*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, I.

INAIL, AFI-IPL, SINDNOVA, *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. I compiti, le funzioni, gli strumenti*, Edizioni lavoro, Roma, 2000.

M. LAI, *La sicurezza del lavoro tra legge e contrattazione collettiva*, Utet Giuridica, Milano, 2002.

M. LAI, *La partecipazione dei lavoratori e dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Gli organismi paritetici in Ambiente e sicurezza del lavoro*, (a cura di) M. RUSCIANO, G. NATULLO, in *Diritto del lavoro*, Commentario diretto da F. CARINCI, Utet Giuridica, Torino, 2007.

M. LAI, *Il ruolo delle parti sociali*, in *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, commentario al D.lgs. n. 81/2008*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

M. LAI, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e il rilancio della filosofia partecipativa*, in *Il Testo Unico della salute e della sicurezza sul lavoro*, (a cura di) M. TIRABOSCHI, L. FANTINI, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli Editore Torino, 2010.

M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

M. LAI, *Il ruolo delle parti sociali*, in *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, commentario al D.lgs. n. 81/2008*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

A. LASSANDARI, *Le discriminazioni nel lavoro, Nozione, interessi, tutela*, Cedam, Padova, 2012.

C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, in *Diritto del Lavoro nei sistemi giuridici nazionali, integrati e transnazionali*, Franco Angeli Editore, Milano, 2015.

M. LEPORE (diretto da), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Torino, 2012.

P. LOI, *la sicurezza diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, in *Collana di diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2001.

P. LOBBA, *Competenze penali indirette e diritti fondamentali dell'Unione Europea dopo il trattato di Lisbona: riflessi sulla salute e sicurezza del lavoro*, in *Nuovo statuto penale del lavoro, responsabilità per i singoli e per gli enti*, Bononia University Press, Rastignano, 2011.

G. MARANDO, *Il sistema vigente del diritto della sicurezza del lavoro*, Milano, 2006

M. MARIANI, *La titolarità dei diritti sindacali nelle r.s.u.*, in *I diritti sindacali nell'impresa* di O. MAZZOTTA, Giappichelli Editore, Torino.

G. MARINO, *Sub. Art. 9*, in G. GIUGNI (diretto da), *Lo Statuto dei Lavoratori. Commentario*, Giuffrè Editore, Milano, 1989.

M. MARTINELLI, *I lavoratori*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Torino, 2015.

G. MAZZONI, *I rapporti collettivi di lavoro*, Giuffrè Editore, Milano, 1967

G. MAZZONI, *Le commissioni interne nella disciplina degli accordi interconfederali*, in *Trattato di Diritto del lavoro, Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva* (a cura di) G. PROIA, Cedam, Torino, 2014.

O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam, Milano, 2017.

F. MIANI CANEVARI, *Nuovi confini*, in *Diritto del Lavoro, la Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

M. L. MINNELLA, *Infortuni sul lavoro e confini della posizione di garanzia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013.

L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, in *Collana di diritto del lavoro*, Franco Angeli Editore, Milano, 1976.

L. MONTUSCHI, *I principi generali del d.lgs. 626 del 1994 (e le successive modifiche)*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 1997.

G. NATULLO, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Utet Giuridica, Torino, 1996.

P. PASCUCCI, *3 agosto 2007- 3 agosto 2009 Due anni di attività legislativa per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Aras Edizioni, Pesaro-Urbino, 2011.

P. PASCUCCI, *Il d.lgs. n° 81/2008 : due anni dopo. I "sistemi" del diritto della sicurezza sul lavoro*, in *Diritto della sicurezza del lavoro*, Rivista dell'osservatorio Olympus, Urbino, 2016.

G. PERONE, *Lo statuto dei Lavoratori*, Utet Giuridica, Milano 1997.

C. PERSIANI, *Le figure dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS, RLST, RLSS)*, in M. PERSIANI, M. LEPORE (diretto da), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Torino, 2012.

M. PERSIANI, M. LEPORE, *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, in *Trattati brevi*, Utet Giuridica, Milano, 2013.

M. PERSIANI, F. LUNARDON, *Fondamenti di diritto sindacale*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

N. PICARDI, A. GIULIANI, *Codice civile del regno di Italia*, in *Testi e documenti per la storia del processo*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

M. PICCIONI, *Evoluzione storica normativa sicurezza luoghi di lavoro e principi sanciti dal T.U. sulla sicurezza n.81/2008*, in *Agraria.org* n. 192, 2014.

G. PORCELLANA, M. MONTRANO, *Nuovo codice sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro*, Lulu Editore, 2016.

G. PROIA, *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in *Trattato di Diritto del Lavoro*, (diretto da) M. PERSIANI, F. CARINCI, Cedam, Lavis, 2014.

D. PULITANÒ, *Introduzione alla parte speciale del diritto penale*, Giappichelli, Torino, 2010.

R. RADOGNA, *La sicurezza come sistema*, Dipartimento di Prevenzione ASL Bari, 2009.

D. RANIERI, *Guida pratica per gli RLS*, in *Collana salute e sicurezza sul lavoro*, Piano Piano Books, Roma, 2014.

M. ROCCELLA - T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, quarta edizione Cedam, Torino, 2017.

A. ROTELLA, *Sicurezza sul lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2018.

M. RUINI, *L'organizzazione sindacale e il diritto di sciopero nella Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 1953.

A. M. SANDULLI, in G. AMOROSO – V. DI CERBO – A. MARESCA, *Diritto del Lavoro, La Costituzione, Il Codice Civile e le Leggi speciali*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

I. SENATORI, *Rappresentanza collettive dei lavoratori e ordinamento europeo, la prospettiva dei diritti fondamentali*, in *Collana fondazione Marco Biagi*, Giappichelli Editore, Torino, 2018.

A. SINAGRA, *Obblighi e responsabilità nella prevenzione degli infortuni sul lavoro e nella tutela igienica del lavoro*, in *Securitas, in Diritto alla salute e alla sicurezza sul lavoro*, (a cura di) L. MONTUSCHI, Franco Angeli Editore, Milano, 1989.

C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema di diritto del lavoro*, Feltrinelli, Milano, 1958.

F. STOLFA, *Definizioni*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCHI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2010.

A. TAMPIERI, *Sicurezza sul lavoro e modelli di rappresentanza*, in *Studi di diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 1999.

D. TANONI, *Le principali novità introdotte dal Decreto legislativo 106/2009 in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, Confindustria di Pesaro/Urbino, 2009.

M. TIRABOSCHI - L. FANTINI, *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, commentario al D.lgs. n. 81/2008 come modificato dal D.lgs. N. 106/2009, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

P. TULLINI, *Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, II, Cacucci, Bari, 2008.

A. VALLEBONA, *Breviario di Diritto del Lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2007.

A. VELTRI, *I soggetti garanti della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

D. VENTURI, *I datori di lavoro privati*, in M. TIRABOSCHI - L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, 2009.

T. VITARELLI, *Delega di funzioni e responsabilità penale*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

R. ZUCCHETTI, *Dai primi del '900 al Testo Unico, storia normativa sicurezza sul lavoro in Italia*, in *Quotidiano Sicurezza*, Roma, 2012.

L. ZOPPOLI - G. NATULLO - P. PASCUCCI, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori, Commentario al D.lgs. 9 Aprile 2008 n.81 Aggiornato al D.lgs. 3 agosto 2009 n. 106*, in "Leggi e lavoro", IPSOA, Milano, 2010.

Riviste

AA. VV., *La prevenzione del rischio psicosociale tra ostacoli e opportunità*, in *ISL*, n.6/2016.

E. ADLES, *L'art. 9 St. Lav. tra partecipazione e controllo*, in *RIDL*, pt.1, I, 2011.

L. ANGELINI, *Discipline vecchie e nuove in tema di rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza*, in *Olympus Working Papers*, n.20/2013.

L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, in *Olympus Working Papers*, n. 29/2013.

L. ANGELINI, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Olympus Working papers*, 2002.

G. BALANDI, *Tutela della salute nei luoghi di lavoro*, in *Lav. Dir.*, n.2, 1990.

A. M. DE NICOLA, *L'interpello*, in M. LONGONI (a cura di), *Italia Oggi. Guida giuridico-normativa*, n. 11, 2008.

EU-OSHA – EAIWLC, *The causes & perception of work-related stress*, in *osha.europa.eu*, 2014.

P. ICHINO, *Le rappresentanze sindacali in azienda dopo il referendum. Problemi di applicazione della nuova norma e dibattito sulla riforma*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 1996.

C. LAZZARI, *Datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, in *Olympus Working Paper*, n. 7/2012, Urbino, 2012.

L. MAGELLI, *La consultazione degli Rls*, in *Punto sicuro, Dal 1999 il quotidiano sulla sicurezza su lavoro, ambiente e security*, n.19/2015.

A. MEGARO, *La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionali e prospettive*, in *Nomos. Le attualità del diritto, Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico e comparato e storia costituzionale*, 2013.

L. MONTUSCHI, *L'incerto cammino della sicurezza del lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in *RGL*, fasc. 4, 2001.

G. NATULLO, *La massima sicurezza tecnologica*, in *Diritto e pratica del lavoro*, 1997.

G. NATULLO, *“Nuovi” contenuti della contrattazione collettiva*, in *Olympus Working Paper*, n. 5/2012.

R. NUNIN, *Salute e sicurezza sul lavoro: quali tutele per i lavoratori migranti?*, In *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, fasc.4., pt. 1, 2017.

P. PASCUCCI, *Il rebus dell'effettività delle cosiddette sanzioni civili indirette in tema di sicurezza sul lavoro*, in *Olympus Working Papers*, 2007.

P. PASCUCCI, S. COSTANZI, *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *Olympus Working Papers*, Urbino, 2010.

G. PERA, *Le rappresentanze costituibili dai lavoratori per la tutela della salute nei luoghi di lavoro*, in *Giust. Civ.*, fasc. 2, 1981.

M. PERSIANI, *Condotta antisindacale, interesse collettivo e interesse individuale dei lavoratori*, in *Pol. Dir.*, 1971.

M. PETROCELLI, *Tutela della salute, poteri delle rappresentanze ex Art. 9 St. Lav. e accesso dei tecnici esterni nell'ambiente di lavoro*, nota a Cass. pen. n. 4874, 13 settembre 1982, in *Riv. giur. lav.*, II, 1982.

M. PICCIONI, *Evoluzione storico normativa della sicurezza nei luoghi di lavoro e principi sanciti dal T.U. sulla sicurezza n. 81/2008*, in *Agraria.org*, n. 192, 2014.

M. RUSCIANO, *Libertà di associazione e libertà sindacale*, in *Riv. it. dir. lav.*, fasc. 4, 1985.

P. SOPRANI, *RLS: ruolo, funzioni e azione nel sistema di organizzazione aziendale della prevenzione*, in *ISL*, 1/2018.

SPADAFORA, *Prime considerazioni sulla attuazione delle direttive comunitarie in tema di salute e sicurezza dei lavoratori*, in *Dir. Lav.*, 1995.

F. STOLFA, *L'individuazione e le responsabilità del datore di lavoro e dei dirigenti in materia di sicurezza sul lavoro*, in *Olympus Working Papers*, 33/2014, 2014.

R. ZUCCHETTI, *Dai primi del '900 al Testo Unico storia normativa della sicurezza sul lavoro in Italia*, in *Quotidiano Sicurezza*, Roma, 2012.

Normativa

Costituzione Italiana

Codice Civile

D.p.r. n. 547/1995

D.p.r. n. 303/1956

Convenzione OIL n. 148/1977

Convenzione OIL n. 155/1981

D.lgs. n.626/1994

D.lgs. n.81/2008

Dir. 89/391/CE

Dir. 94/2062/CE

Dir. 94/95/CE

Dir. 2009/45/CE

Giurisprudenza

Cass. Civ., Sez. lav., 29/03/1995, n. 2728, in *Mass. giur. it.*

Cass. Civ., Sez. lav., 14/04/2008, n. 9816.

Corte Cost., sent. n. 399/1996, in *Riv. it. dir. lav.*, II, 260.

Corte. Giust. CE, 14/06/2007, causa C-127/05, in *Olympus Working Papers*, 2007.

Cass. Civ., Sez. lav., 6/09/1988, n.5084, in *Mass. giur. lav.*, 648, 1988.

Corte Cost., sent. n. 309/1999, in *Foro.it*, I, c. 2776, 1999.

Cass. Civ., Sez. lav., 30/08/2004, n. 17314, in *Mass. giur. lav.*, 2004.

Cass. Pen., Sez. IV, 11/04/2008, n. 15241, in R. GUARINIELLO, *Il T.U. sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer, Milano, 2017.

Cass. Pen., Sez. IV, 10/11/2015, n.46979, in CED cassazione penale, 2016.

Cass. Pen., Sez. III, 14/06/2012, n. 28410, in *Diritto e giustizia online*, 2012.

Corte d'Appello, Potenza, Sez. lav., 16/05/2017, n.8, in *Guida dir.*, 40, 52, 2017.

Trib. Ravenna, Sez. lav., 27/07/2005, in *Giust. civ.*, 1, I, 195, 2006.

Cass. pen, Sez. IV, 11/06/2010, n.22558.

Trib. Milano, Sez. lav., 10 Luglio 2017, n.18720, in *Olympus Working Papers*, 2017.

C. Giust. CE, 10/07/1986, causa C-235/84, in *Foro.it*, IV, 12, 1989.

Cass. Pen., Sez. VI, 9/12/2011, n.45904, in *T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer, Milano, 2017.

Cass. Pen., Sez. IV, 19/10/2017, n. 48286, in *ISL*, 1/2018.

Cass. Pen., Sez. IV, 13/04/2015, n.7270, in *Il T.U. sicurezza sul lavoro con la giurisprudenza commentata*, C. MARRONE, R. GUARINIELLO, Wolters Kluwer, 2017.

Trib. Milano, 20/12/1997, C- 3408, in *Foro it.*, I,1999.

Pret. Torino, 13/01/1997, in *Riv. it. dir. lav.*, II, 1998.

Cass. Pen., Sez. IV, 15/01/2013, n.1856, in *Olympus Working Papers*, 2013.

Cass. Pen., Sez. IV, 27/01/2011, n.2814, in *CED cassazione penale e Olympus Working Papers*, 2011.

Cass. Pen., Sez. IV, 15/01/2010, n.1834, in *Guida al lavoro*, n.18, 2010.

Cass. Pen., Sez. IV, 9/08/2013, n. 35424, in *DeJure.it*, 2013.

Cass. Pen., Sez. IV, 16/03/2015, n.11135, in *Olympus Working Papers*, 2015.

Trib. Roma, Sez. III lav., 16/12/2009, n. 16203, in *Olympus Working Papers*, 2009.

