



Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova “soggettività operaia”?

di Luigi Menghini*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Statuto dei lavoratori e sicurezza: norme generali e disposizioni specifiche. – 3. Il periodo della monetizzazione dei rischi e la scarsa efficacia degli strumenti prevenzionistici esistenti. – 4. Dai comitati paritetici all'attacco all'organizzazione tayloristica del lavoro: i principi della soggettività operaia e della non delega. – 5. La contrattazione collettiva a cavallo dell'art. 9 dello Statuto tra risultati positivi e delusioni. – 6. L'iter legislativo dell'art. 9. – 7. I caratteri generali dell'art. 9 nel contesto dello Statuto. – 8. L'iniziale applicazione giudiziale e la sua successiva rarefazione. – 9. Attività di prevenzione e rappresentanza dei lavoratori nel periodo successivo: contrattazione, riforma sanitaria, emarginazione dell'art. 9. – 10. Le rappresentanze dei lavoratori nel nuovo sistema di prevenzione: la direttiva 89/391/CEE. – 11. Le rappresentanze dei lavoratori nel d.lgs. n. 626/1994 e la discussa abrogazione dell'art. 9. – 12. Le difficoltà applicative del periodo successivo, la legge delega del 2007 e il T.U. del 2008. – 13. La moltiplicazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza ed il problema del loro corretto rapporto con i lavoratori interessati nel d.lgs. n. 81/2008: la permanenza in vita dell'art. 9. – 14. Contrattazione collettiva, organismi paritetici, partecipazione alla gestione della prevenzione. – 15. A dieci anni dal Testo Unico: problemi irrisolti e novità sulle rappresentanze. – 16. Salute, sicurezza, rappresentanze dei lavoratori, comitati per il contenimento della diffusione del Covid-19: specializzazione, autonomia e validazione consensuale.

1. Introduzione

In vista di un convegno sullo stress da lavoro correlato programmato per la fine di gennaio 2020 gli organizzatori mi avevano invitato ad una riflessione sugli effetti dello Statuto dei lavoratori sul terreno della salute e sicurezza, dato che nel maggio 2020 ricorrevano i cinquant'anni dalla sua emanazione e in tutto il Paese si stavano preparando numerose iniziative per ricordarne l'enorme rilievo. In quella occasione ho svolto meglio che potevo l'introduzione che mi era stata chiesta, ma poco dopo la pandemia da Covid-19 ha cambiato radicalmente la nostra vita, il lavoro, le sue regole, i problemi della sicurezza. I cinquant'anni dello Statuto o non

* Luigi Menghini è stato professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Trieste. profmenghini@gmail.com

** Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

sono stati celebrati o sono divenuti temi di webinar che ci sono sembrati molto lontani dai problemi, pressanti e drammatici, che la pandemia ha posto su tutti i piani, compreso il lavoro, l'occupazione, gli interventi sociali, la salute e sicurezza. Anche la trasposizione "in bella copia" della mia relazione ha dovuto superare i problemi della chiusura delle università, delle biblioteche e del distanziamento sociale e, giunti all'autunno, non ho potuto non tener conto di tutte queste novità, specie ora che si è capito che la seconda ondata sarà lunga e rafforzerà ulteriormente l'esigenza di immaginare ed impostare soluzioni valide anche per il futuro. Pertanto, una volta delineati il tipo e le funzioni della rappresentanza dei lavoratori che lo Statuto aveva previsto sul tema della salute e sicurezza nel contesto dell'"autunno caldo" del 1969, ed una volta messe a fuoco le linee essenziali dell'attuazione dell'art. 9 tanto sul piano dello scarso contenzioso giudiziario, quanto su quello di una straripante contrattazione collettiva che lo ha affiancato, prima e dopo la sua emanazione, a volte anticipandolo e implementandolo, ma altre ignorandolo o addirittura contraddicendolo e limitandolo, ho ripercorso l'evoluzione del tema delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza, cercando di accompagnare le analisi delle scelte normative con le considerazioni che mi sono state possibili sulla loro concreta applicazione, sino a concentrare l'attenzione sul rilevante spazio attribuito dalla disciplina emergenziale, ai fini del contrasto e contenimento della diffusione del Coronavirus, alla partecipazione dei lavoratori, alla contrattazione collettiva ed agli organismi bilaterali¹.

Anticipando le conclusioni, nel sistema di prevenzione dal Covid-19 mi sembra di ritrovare qualche eco degli aspetti più interessanti dell'esperienza di avocazione a sé, da parte dei lavoratori, dei problemi della loro salute e sicurezza sul lavoro: autonomia, se pur relativa, delle loro rappresentanze rispetto a quelle "generaliste, valorizzazione della loro "soggettività", partecipazione a pieno titolo ai processi decisionali e di attuazione delle regole di prevenzione e cautela.

2. Statuto dei lavoratori e sicurezza: norme generali e disposizioni specifiche

Lo Statuto dei lavoratori ha inciso sulla questione salute e sicurezza in due modi: il primo, di carattere generale e dagli effetti molto rilevanti, costituito dalle notevoli maggiori tutele attribuite ai lavoratori come singoli ed alle loro rappresentanze sindacali; il secondo, di carattere più specifico, di grande interesse teorico, ma di minor importanza pratica, costituito dal diritto attribuito ai lavoratori, mediante loro rappresentanze, di controllare l'attuazione delle norme prevenzionistiche e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di misure idonee a tutelare la loro salute.

¹ Questo scritto riprende la relazione che ho svolto al convegno organizzato dall'INCA a Cormons il 24 e 25 gennaio 2020 (i cui atti saranno prossimamente pubblicati), ma ne riassume la parte iniziale e ne amplia la parte finale.

Anche se sul punto non c'è e non vi può essere alcun riscontro statistico, è ragionevole pensare che il rafforzamento delle tutele individuali e collettive abbia agevolato i lavoratori nelle richieste e pretese, oltre che nei rifiuti, in tema di sicurezza: basti pensare ai timori scongiurati dai limiti posti dalla legge ai poteri di controllo, di irrogare sanzioni disciplinari, di licenziamento, di mutamento delle mansioni, oltre che dai divieti di discriminazione e di indagine sulle opinioni. La posizione dei lavoratori nei confronti dei datori di lavoro e dell'organizzazione produttiva si è rafforzata, d'altra parte, soprattutto in virtù della presenza all'interno delle aziende delle rappresentanze sindacali, garantite nel loro agire a tutela dei lavoratori dalle norme sui diritti sindacali e soprattutto da quelle in tema di repressione delle condotte antisindacali. I diritti dei soggetti deboli del rapporto hanno cominciato, in tal modo, a divenire più effettivi, ed a ciò hanno contribuito anche la riforma del processo del lavoro del 1973, la gestione sindacale del contenzioso, la forza acquisita sul piano generale dal sindacalismo italiano fondato sulle tre confederazioni storiche e sulla loro Federazione.

Nello Statuto si rinvencono anche norme particolari che possono incidere indirettamente sul tema della salute e sicurezza, quali il divieto di accertamenti da parte del datore di lavoro sulla idoneità e infermità del dipendente per malattia o infortunio, demandati ad enti pubblici ed istituti previdenziali (art. 5), e l'attribuzione agli istituti di patronato del diritto di svolgere la loro attività all'interno delle aziende, secondo modalità da stabilirsi negli accordi aziendali (art.12). Si tratta, tuttavia, a mio avviso, di una incidenza piuttosto ridotta.

La legge del 20 maggio 1970, n. 300 contiene, invece, una serie di disposizioni specifiche in tema di salute e sicurezza, rinvenibili nel suo articolo 9, per il quale “i lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto 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”. La norma, anche se non ha toccato direttamente il *quantum* dell'obbligo di sicurezza dovuto dal creditore della prestazione lavorativa, ha attribuito ai lavoratori due diritti di notevole rilievo, quello di controllo e quello di promozione, strumentali, il primo, all'effettività del *quantum* già previsto, il secondo, all'ampliamento ed al miglioramento del *quantum* stesso. La disposizione esprime una concezione della sicurezza del tutto nuova rispetto a quella del periodo precedente, frutto dell'improvvisa ed irripetibile stagione del 1968-69: sulla sua storia e sul suo significato mi concentrerò nelle pagine successive.

3. Il periodo della monetizzazione dei rischi e la scarsa efficacia degli strumenti prevenzionistici esistenti

Come è successo in via generale per varie norme dello Statuto dei lavoratori, anche le previsioni del suo art. 9 costituiscono la traduzione normativa di istanze

manifestate dal movimento operaio già nel corso degli anni '60 del secolo scorso e tradotte nella contrattazione collettiva del biennio 1968-69.

Anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, nel periodo della ricostruzione industriale e sino alla fine degli anni '60, il tema della salute e sicurezza sul lavoro era molto trascurato, dato che i problemi principali erano quelli dei bassi salari e della diffusa disoccupazione. All'interno delle fabbriche i diritti fondamentali di libertà e dignità erano del tutto calpestati; i lavoratori subivano pratiche umilianti, gli attivisti sindacali venivano discriminati, confinati, liberamente licenziati; a tutela dei lavoratori potevano operare solo le commissioni interne, organismi eletti da tutti i dipendenti, dotate di qualche potere, ma con scarse possibilità di esercitarlo per la situazione complessiva di estrema debolezza del movimento sindacale, diviso e legato strettamente ai partiti ed alle loro ideologie².

Sul piano della salute e sicurezza l'attenzione era posta soprattutto sui rimedi da apprestare dopo che infortuni e malattie professionali erano accaduti. Anche la contrattazione collettiva accettava la diffusa concezione della loro fatalità ed ineluttabilità, prevedendo diffusamente indennità economiche speciali per chi svolgesse lavorazioni nocive, pericolose o gravose per le condizioni ambientali in cui venivano effettuate³. Sul piano della prevenzione dei rischi gli strumenti disponibili sul piano assicurativo, penale e civile, pur potendo basarsi su disposizioni (in parte) potenzialmente idonee allo scopo, per vari decenni nei fatti si sono rivelati assolutamente inadeguati⁴. Le tecniche sanzionatorie di tipo civilistico (legittimità delle dimissioni per giusta causa, rifiuto di eseguire la prestazione con diritto alla retribuzione⁵, utilizzo dell'art. 700 c.p.c. per ottenere l'esecuzione di misure fungibili in forma specifica) erano molto deboli, mentre le norme del codice penale rimanevano di difficile applicazione, quelle dei decreti prevenzionistici sanzionate troppo blandamente, con contravvenzioni facilmente oblabili, e con scarsissima applicazione delle pene detentive per i casi più gravi⁶.

² Per una sintesi di questa situazione rimane fondamentale la relazione svolta da G.F. MANCINI al convegno Aidlass di Perugia del maggio 1970, pubblicata con il titolo *Lo statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, in "Politica del diritto", 1970, p. 57 ss. ed ora in *Costituzione e movimento operaio*, Il Mulino, Bologna, 1976, p. 187 ss.

³ Su tale contrattazione v. S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute nei luoghi di lavoro dal dopoguerra agli anni novanta*, in "Lavoro e diritto", 1994, p. 615 ss.

⁴ Ho riassunto queste complesse vicende in *L'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'effettività della prevenzione*, in questa "Rivista", n. 2-2017, I, p. 1 ss., a cui rinvio anche per la bibliografia.

⁵ Per un caso di rifiuto di molti dipendenti di Rete Ferroviaria Italiana considerato legittimo in relazione a lavorazioni da effettuarsi in presenza di amianto, sulla base dell'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c., v. Cass. civ., sez. lavoro, 5 novembre 2012, n. 18921.

⁶ V., tra gli altri, C. ASSANTI, *Corso di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1993, pp. 344-345; C. SMURAGLIA, voce *Diritto penale del lavoro*, in "Enciclopedia giuridica del lavoro" diretta dal prof. G. MAZZONI, Cedam, Padova, 1980, p. 140; L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 76 ss.; A. LASSANDARI, *La sicurezza del lavoro*, in A. VALLEBONA (a cura di), *I contratti di lavoro*, in *Trattato dei contratti*, diretto da P. RESCIGNO e E. GABRIELLI, Utet, Torino, 2009, p. 658 ss.; O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, Wolters Kluwer Cedam, Padova, 2018, p. 458 ss.; F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro*, 2. *Il rapporto*

4. Dai Comitati paritetici all'attacco all'organizzazione tayloristica del lavoro: i principi della soggettività operaia e della non delega

Dalla metà degli anni '60 la situazione sin qui riassunta ha cominciato lentamente a mutare. Il primo passo è costituito dalla istituzione, prevista dalla contrattazione integrativa, specie nei settori chimico, alimentare e metalmeccanico, ma poi recepita dalla contrattazione collettiva nazionale, di comitati paritetici, con compiti di vigilanza sull'attuazione della normativa sulla salute e sicurezza, di controllo delle condizioni ambientali e di proposta alla direzione aziendale con riferimento a situazioni di pericolo o nocività: erano sforniti di poteri d'indagine e non avevano capacità contrattuale, rimanendo del tutto soggetti all'influenza determinante del datore di lavoro⁷. Piano piano, tuttavia, è cominciato tra i lavoratori e all'interno del sindacato un processo di revisione critica sugli atteggiamenti in tema di salute e sicurezza che poi si è innestato all'interno del generale processo rivendicativo della fine del decennio.

Sulla scorta di una loro rapida crescita politica, gli operai di fabbrica hanno acquisito la consapevolezza che l'organizzazione tayloristica del lavoro, da cui derivavano tanti rischi per la loro salute e sicurezza, non era un dato oggettivo, neutrale ed immutabile, ma un dato contro il quale poteva opporsi la *soggettività operaia* e la sua capacità rivendicativa volta a modificarlo radicalmente. Al rifiuto di proseguire la politica della monetizzazione dei rischi si è accompagnato l'attacco all'organizzazione del lavoro in attuazione del criterio della *validazione consensuale*, in base al quale la doverosa acquisizione dei dati scientifici quantitativamente misurabili in materia di calore, rumori, vibrazioni, fumi, vibrazioni, radiazioni, polveri, sostanze tossiche, ecc. deve essere integrata con l'esperienza diretta del gruppo operaio omogeneo ai fini del giudizio sull'accettabilità dei relativi limiti di rischio e della determinazione dei ritmi e carichi di lavoro, della cadenza degli orari e delle pause, dell'adozione dei sistemi salariali incentivanti, ecc.⁸. Per le rivendicazioni in tema di salute e sicurezza ed in genere di modalità della prestazione lavorativa veniva, dunque, considerata centrale la valutazione della tollerabilità delle condizioni di lavoro da parte di chi giornalmente doveva prestare

di lavoro subordinato, Utet, Torino, 2019, p. 323. La possibilità dell'azione di adempimento delle misure dovute, con eventuale esecuzione forzata in caso di inadempimento, è stata particolarmente difesa da P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, in *Il Codice Civile. Commentario* fondato da P. SCHLESINGER e diretto da F.D. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2008, p. 221 ss. Il grande rilievo che in tema di salute e sicurezza ha assunto, per vari decenni solo sul piano teorico, ma in seguito anche su quello concreto, l'art. 2087 c.c. è stato di recente ribadito da G. NATULLO, *Il quadro normativo dal Codice Civile al Codice della sicurezza. Dalla Massima sicurezza possibile alla Massima Sicurezza effettivamente applicata*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza del lavoro*, Utet, Torino, 2015, p. 5 ss.

⁷ Così S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., p. 616 ss. Considera fallimentare questa esperienza F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Jovene, Napoli, 1980, p. 199.

⁸ Questa chiara sintesi del concetto di "validazione consensuale" è di G. GHEZZI, *Sub art. 9*, in G. GHEZZI, G.F. MANCINI, L. MONTUSCHI, U. ROMAGNOLI, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Zanichelli, Bologna e Soc. Ed. del Foro Italiano, Roma, 1972, p. 156.

le sue opere e a tal fine un fondamentale ruolo propulsivo è stato attribuito al gruppo omogeneo⁹. Gli appartenenti allo stesso gruppo constatavano di avere comuni problemi anche di salute e sicurezza ed esprimevano un delegato che poi faceva valere le loro esigenze in seno al consiglio dei delegati o consiglio di fabbrica. Il delegato di linea o di reparto era un soggetto di cui si fidavano perché viveva una comune esperienza di fabbrica e correva gli stessi rischi¹⁰.

In questi anni ha preso attuazione pure il principio della *non delega* della salute né al sindacato né ai medici o ai tecnici: con il sindacato i lavoratori volevano instaurare un rapporto democratico che muovesse dalla loro esperienza e che su di essa determinasse le rivendicazioni da far valere in sede contrattuale nei confronti del datore di lavoro¹¹; con i medici intendevano dar vita ad un linguaggio comune che consentisse loro di avere l'ultima parola sulle scelte rivendicative in materia, dopo aver effettuato un'osservazione empirica della situazione e un'analisi scientifica dei dati oggettivi nell'ambito di un interscambio di saperi comune a tecnici e lavoratori¹².

5. La contrattazione collettiva a cavallo dell'art. 9 dello Statuto tra risultati positivi e delusioni

Il nuovo atteggiamento dei lavoratori e dei loro sindacati in tema di salute e sicurezza, basato sul rifiuto della monetizzazione, sulla soggettività operaia, sulla non delega, sulla globalità dell'attacco all'organizzazione del lavoro, ritenuta fonte principale della nocività e dei rischi, ha portato ad una fitta esperienza negoziale, a livello nazionale ed aziendale, iniziata nel 1969 e proseguita negli anni '70 anche dopo l'avvento dell'art. 9 dello Statuto.

Un risultato iniziale, valutato molto positivamente, è costituito dalla previsione, rinvenibile in alcuni contratti nazionali di categoria, per la quale "non sono ammesse le lavorazioni nelle quali la concentrazione di vapori, polveri,

⁹ Su questi aspetti rimane fondamentale la ricostruzione di L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 14 ss.

¹⁰ Sulle tappe della nuova concezione sindacale della tutela della salute e sicurezza, formulata in varie sedi ed in occasione di vari congressi e convegni, sia prima che dopo il 1970, v. anche l'accurata ricostruzione di S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., p. 623 ss.

¹¹ V. ancora L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro* cit., pp. 14-15. Quando si parla di non delega ci si riferisce soprattutto alla delega ai medici e tecnici, ma era innegabile che gli operai di fabbrica intendevano evitare anche la delega della tutela della loro salute ad un sindacato lontano e burocratizzato, troppo incline alla mediazione ed alla considerazione delle esigenze salariali e occupazionali.

¹² Il principio della "non delega" nella relazione tra lavoratori e medici viene così lucidamente descritto da S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., p. 622: esso "significa innanzitutto socializzazione delle rispettive conoscenze: i lavoratori avevano il compito di rendere intellegibile il processo produttivo nei suoi più oscuri dettagli tecnici; i medici, viceversa, avrebbero dovuto rendere edotti gli operai sui disturbi e le malattie correlati ai vari elementi di nocività".

sostanze tossiche nocive o pericolose superi i limiti massimi” (c.d. MAC) indicati negli allegati al contratto¹³.

Frequente, in secondo luogo, è il riconoscimento alle rappresentanze sindacali aziendali, ovvero ai consigli di fabbrica o a loro sezioni specializzate, del diritto di svolgere indagini sull'ambiente e le condizioni di lavoro. Spesso, tuttavia, i contratti collettivi limitavano questo diritto disponendo che l'ente pubblico ovvero i tecnici specializzati in medicina del lavoro chiamati ad effettuare le verifiche dovevano essere concordati con l'azienda; in caso di intesa, le relative spese erano poste a carico del datore di lavoro, altrimenti no; a volte si precisava che i controlli non dovevano ostacolare il regolare svolgimento dell'attività produttiva: con tutto ciò si dava vita ad un'indubbia ingerenza datoriale nelle indagini promosse dai lavoratori¹⁴ e si limitava la gestione unilaterale della tutela della salute basata sulla soggettività operaia e sulla non delega¹⁵. A questi organismi venivano riconosciuti anche poteri di ricerca, elaborazione ed attuazione di misure prevenzionistiche, di collaborazione all'aggiornamento degli strumenti conoscitivi e di consultazione sulla progettazione di nuovi impianti per quanto concerne gli effetti sulle condizioni di lavoro¹⁶. Spesso si disponeva, tuttavia, che i risultati delle indagini, a cui i lavoratori a volte avevano partecipato con complesse inchieste poi validate dai tecnici, avrebbero dovuto essere oggetto di un successivo esame tra la direzione aziendale ed il consiglio di fabbrica per l'individuazione delle eventuali misure correttive da introdurre e dei tempi necessari per attuarle, per tal via finendosi con il negoziare le modalità esecutive e temporali dell'obbligazione di sicurezza¹⁷. A volte, infine, gli accordi prevedevano l'istituzione di commissioni tecniche miste, nominate dall'azienda e dal consiglio di fabbrica, e le consideravano espressamente quale attuazione dell'art. 9 dello Statuto insieme con le norme sui modi e tempi dei controlli e sulla scelta dei tecnici¹⁸.

Veniva, in terzo luogo, prevista l'istituzione e la tenuta dei registri dei dati ambientali e biostatistici e dei libretti personali sanitario e di rischio. Nel primo registro andava descritto l'ambiente di lavoro, reparto per reparto, specie con riguardo ai fattori fisici e chimici nocivi, ed andavano indicati i risultati delle indagini effettuate in ambito aziendale; nel secondo dovevano essere inserite,

¹³ Si tratta dei contratti per l'industria chimica del dicembre 1969, della ceramica del dicembre 1970 e della gomma del febbraio 1971, sui quali v. G. GHEZZI, *Sub art. 9*, cit., pp. 142-143 e L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 174 ss.

¹⁴ Per questa sintesi ed il condivisibile giudizio finale v. S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., pp. 629-230.

¹⁵ Lo spunto è ancora di L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 191.

¹⁶ V. ancora S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., pp. 629-633, che osserva come raramente si prevedesse il diritto del delegato del gruppo omogeneo a partecipare alle trattative. La possibilità di intervento nella fase di progettazione dei nuovi impianti è considerata una importante conquista del movimento sindacale da L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 43.

¹⁷ V. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., pp. 189-190.

¹⁸ ID, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 188 e S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., p. 631.

sempre reparto per reparto, informazioni sullo stato di salute dei lavoratori e sulle malattie ricorrenti superiori alla media. Il libretto personale di rischio doveva contenere la storia professionale del lavoratore sotto il profilo delle mansioni svolte, dei posti di lavoro occupati, dei periodi di esposizione a sostanze nocive; nel libretto personale sanitario dovevano essere inseriti gli infortuni e le malattie del lavoratore ed altri dati rilevanti dal punto di vista medico; la gestione dei registri e dei libretti, tuttavia, veniva rimessa a future intese o, più spesso, affidata all'azienda o al medico di fabbrica, con oneri economici a carico del datore di lavoro e potere delle rappresentanze sindacali o del Consiglio di fabbrica di mera loro consultazione¹⁹, in ciò intravedendosi una grave dismissione di una parte importante del diritto di controllo spettante al creditore di sicurezza in base agli artt. 2087 c.c. e 9 dello Statuto²⁰.

Altre diffuse previsioni concernevano, infine, la distribuzione dei mezzi personali di protezione, l'obbligo delle imprese di effettuare direttamente le operazioni di manutenzione, la contrattazione di piani di intervento per la bonifica ambientale, la disciplina delle visite mediche periodiche, il diritto alle pause di ristoro in caso di uso continuativo di mezzi di protezione o di lavorazioni particolarmente stancanti o con esposizione a rumori, l'obbligo per il datore di lavoro di trattare gli aspetti dell'organizzazione del ciclo produttivo relativi ai tempi, ritmi, orari, mansioni, cottimo, lavoro notturno²¹.

Chi per decenni ha studiato i problemi della salute e sicurezza sul lavoro ha osservato che il nuovo atteggiamento dei lavoratori non significava rinunciare a disciplinare la materia per mezzo della contrattazione e con il metodo del conflitto collettivo, ma ha precisato che era logico aspettarsi che le imprese reagissero, a difesa dell'organizzazione del lavoro esistente, con la minaccia della chiusura dello stabilimento o del reparto nocivo, con il ricorso alla cassa integrazione, con l'esternalizzazione delle produzioni, e che accettassero, se non troppo costose, le richieste concernenti, ad es., l'eliminazione delle polveri, una migliore areazione degli ambienti, la previsione di pause, mascherine, ritmi meno elevati ed in genere quelle volte a migliorare l'organizzazione del lavoro e tali da comportare un calo degli infortuni, delle assenze per malattia e un incremento della produttività, ma non quelle che mettevano in discussione l'essenza dell'organizzazione del lavoro toccando radicalmente i ritmi di lavoro, gli orari, lo straordinario, i turni di notte, ecc.²². La reazione datoriale avrebbe potuto essere superata o almeno limitata se il movimento operaio avesse conservato nella fase del negoziato ed in quella della gestione dei risultati contrattuali la forte attenzione sui temi qui in esame che aveva caratterizzato l'affermazione dei principi della validazione consensuale e della non delega nel biennio 69-70; è successo, invece, che la crisi economica iniziata alla fine del 1972 ha riportato al centro dell'impegno sindacale la questione dell'integrità dei

¹⁹ Su queste previsioni v. S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., pp. 629-630.

²⁰ Così L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 185.

²¹ V. ancora S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., pp. 631-633.

²² V. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., pp. 20-23.

salari e della difesa dell'occupazione ed il tema della salute e sicurezza è tornato ad appannarsi²³. Di conseguenza il movimento operaio, dopo la c.d. "sindacalizzazione dei consigli", ha accettato risultati contrattuali intermedi ed ha dovuto fare i conti con una gestione datoriale degli accordi spesso al ribasso, che ha visto il rifiuto di far entrare in fabbrica gli esperti esterni scelti dai rappresentanti dei lavoratori, di accollarsi le spese per le analisi e misurazioni della nocività dell'ambiente di lavoro e di far conoscere la composizione delle sostanze oggetto di lavorazione, la mancata adozione dei registri e dei libretti personali o il loro utilizzo in modo burocratico ed inutile²⁴. I risultati contrattuali e la loro gestione pratica sono stati ritenuti, quindi, piuttosto deludenti e notevole è stato considerato lo scarto tra di essi e l'iniziale progetto dei lavoratori di tutelare la salute e sicurezza in via autonoma, senza deleghe, modificando radicalmente l'organizzazione del lavoro²⁵.

Questo progetto, per le opinioni ora in esame, ha raggiunto scarsi risultati anche perché, sia prima che dopo l'entrata in vigore dell'art. 9, il sindacato, all'esito dei controlli, delle verifiche, delle indagini soggettive e tecniche, ha presentato delle proposte o richieste sulle quali ha aperto un negoziato, scegliendo di non esigerle per via giudiziale, come pure poteva fare²⁶.

Non è mancato, d'altra parte, chi non ha valutato negativamente l'esperienza contrattuale appena esaminata, ritenendo "naturale" che le rivendicazioni, se pur radicali, in tema di salute e sicurezza, frutto delle nuove consapevolezze maturate dal 68-69, avessero uno sbocco negoziale: i controlli sull'applicazione delle misure prevenzionistiche e la ricerca ed elaborazione delle misure idonee a tutelare la sicurezza, riguardando beni ed attività altrui (dell'impresa), almeno in parte non potevano avvenire tramite la sola azione autonoma delle rappresentanze dei lavoratori, ma richiedevano per forza di cose momenti di collaborazione e di negoziazione; quanto, poi, all'attuazione delle misure concordate, si è rilevato che l'interesse dell'imprenditore a contenere i costi si accompagna sempre a quello di definire consensualmente con la controparte il

²³ "Impegnato sul fronte della conservazione dei livelli di occupazione e della realtà del salario in una fase economica caratterizzata da una recessione spinta collegata a un'inflazione galoppante, il sindacato non (ha potuto) concedersi il lusso di combattere giorno per giorno una guerra di trincea e (ha dovuto) fare, quindi, affidamento esclusivo sulla capacità dei lavoratori di auto-gestire e amministrare gli accordi conclusi": così L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 198; in seguito è stata denunciata anche una "caduta verticale della partecipazione operaia sul tema dell'igiene e sicurezza del lavoro" (v. S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., p. 636).

²⁴ V. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., pp. 24-28.

²⁵ È questa la valutazione conclusiva degli studi di L. MONTUSCHI (*Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 190 ss.) e S. RENGA (*Modello sindacale di tutela della salute*, cit., p. 633 ss.). Anche per C. ZOLI (*Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2000, I, p. 617) la contrattazione collettiva del periodo "ha fornito soluzioni e letture limitative del diritto di controllo e promozione di cui all'art. 9, che, talora persino *contra legem*, hanno accolto le istanze imprenditoriali neutralizzando in buona sostanza gli strumenti precostituiti da tale norma".

²⁶ Si sofferma estesamente su questo punto L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., pp. 142-163.

contenuto dell'adempimento del suo obbligo alla massima sicurezza tecnicamente fattibile sancito dall'art. 2087 c.c.²⁷. Anche di recente si è ribadito che la via giudiziale costituiva una soluzione puramente teorica, mentre la contrattazione collettiva spesso ha rappresentato un utile strumento di pressione nei confronti del datore di lavoro per l'adozione in concreto delle necessarie misure prevenzionistiche²⁸.

Personalmente condivido, nella sostanza, questa seconda opinione. Non credo, innanzitutto, che il controllo sull'applicazione delle misure protezionistiche possa essere sempre svolta dai rappresentanti dei lavoratori del tutto liberamente ed unilateralmente, prescindendo da momenti di accordo sulle sue concrete modalità di svolgimento in ambienti di proprietà dell'imprenditore e di sua conoscenza; su certi aspetti si può ipotizzare un'attività unilaterale, ma su altri no²⁹, potendosi se mai discutere sul contenuto delle intese e sull'efficacia dei loro risultati. Quanto, poi, alle pretese di modifica delle misure di prevenzione o di elementi anche rilevanti dell'organizzazione del lavoro, le rappresentanze avrebbero ben potuto chiedere al giudice che ne imponesse l'attuazione in via coercitiva, ma la scelta del sindacato di non affidare agli incerti tempi ed esiti di una causa la definizione dell'obbligo di sicurezza, preferendo la via negoziale, mi pare del tutto avveduta, perché è probabile che il sindacato possa cogliere meglio del giudice il delicatissimo punto in cui trovano equilibrio il diritto alla sicurezza e l'interesse all'occupazione e ad un giusto salario. E d'altra parte, se alla fine di un'aspra vertenza i lavoratori avessero ottenuto qualche misura utile per la sicurezza, era naturale che la volessero formalizzare e rendere stabile in un testo scritto firmato anche dalla controparte, comunque interessata ad una specificazione del suo obbligo che finiva per giovarle sotto molti profili. Non è, dunque, la scelta di giungere ad un accordo che è criticabile, ma se mai la stipula di intese troppo sbilanciate a favore delle esigenze salariali ed occupazionali. Ma in certi difficili momenti più che le politiche sindacali andava censurata l'assenza di una "sponda pubblica" che potesse agevolare i rappresentanti dei lavoratori a non transigere su certi aspetti della sicurezza.

6. L'iter legislativo dell'art. 9

Com'è noto, lo Statuto dei diritti dei lavoratori è caratterizzato da due nuclei essenziali, spesso chiamati "anima costituzionale" e "anima sindacale" della legge; il primo è costituito dalle previsioni che ribadiscono la vigenza anche nei luoghi di

²⁷ V. G.G. BALANDI, *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro: l'art. 9 dello statuto*, in "Lavoro e diritto", 1990, p. 226 ss.

²⁸ V. M. LAI, *I soggetti collettivi (rappresentanze per la sicurezza; organismi paritetici): costituzione, prerogative, attività*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza*, cit., pp. 799-800.

²⁹ Esemplari, nella loro razionalità pratica, sono i rilievi che sul punto, in riferimento all'art. 9, ha svolto G. PERA, *Sub art. 9*, in C. ASSANTI, G. PERA, *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, Cedam, Padova, 1972, pp. 117-118.

lavoro dei diritti fondamentali di libertà sanciti dalla Costituzione e ne intendono garantire l'esercizio reprimendo con sanzioni civili e penali i comportamenti che lo ostacolano; il secondo è costituito da norme volte a garantire al sindacato il diritto di essere presente nei luoghi di lavoro e di usufruire di particolari strumenti per la tutela del lavoratore. Senza poter qui ripercorrere le origini e lo sviluppo di queste due idee di statuto³⁰, basta ricordare che nell'ambito della prima, ed in particolare nel disegno di legge n. 8 di iniziativa di alcuni senatori del Partito comunista italiano, presentato al Senato il 7 giugno 1968, si rinviene la previsione che attribuiva al lavoratore il diritto di controllare, personalmente o tramite organismi rappresentativi elettivi, l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, oltre a quello di partecipare alla ricerca, elaborazione ed applicazione di tutte le misure utili alla difesa della sua salute ed integrità fisica³¹. Dopo la presentazione al Senato, il 10 novembre del 1968, di un disegno di legge da parte del Partito socialista italiano, espressione dell'"anima sindacale"³², dopo un'ampia e tormentata consultazione governativa delle parti sociali e la istituzione, nel gennaio 1969, di una Commissione consultiva voluta dal Ministro del lavoro Brodolini e presieduta da Gino Giugni, i cui risultati furono ampiamente ripresi nel disegno di legge governativo presentato al Senato il 24 giugno 1969 (compiuta espressione dell'"anima sindacale" della legge e di poco preceduto da un disegno di analogo impianto dei senatori democristiani), la Commissione lavoro del Senato, nel contesto delle lotte sindacali dell'autunno caldo, il 27 novembre 1969 ha approvato un testo di legge che unificava le due "anime" dello Statuto, recependole entrambe³³ e prevedendo anche una norma a tenore della quale "i lavoratori, mediante *le* loro rappresentanze, hanno diritto 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". La disposizione si rifaceva a quella del disegno del PCI sopra ricordato, ma conferiva i diritti in parola non più ai lavoratori (singoli) o ai loro organismi elettivi, ma ai lavoratori tramite le loro rappresentanze, attribuendo alla fattispecie una chiara ed insopprimibile connotazione collettiva e pluralistica³⁴.

L'Aula del Senato discusse il testo della Commissione lavoro il 10 e 11 dicembre 1969 e nel corso del dibattito fu proposto un emendamento che eliminava la parola "*le*", con l'intenzione di recuperare spazi di agibilità per rappresentanze provenienti anche dal basso e non inserite negli organismi sindacali

³⁰ Non posso che rinviare sul punto a G.F. MANCINI, *Lo Statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, cit., p. 188 ss.

³¹ Il disegno di legge e la relazione che lo accompagnava si trovano in "Rivista di diritto del lavoro", 1968, III, p. 79 ss.

³² Vedi il disegno presentato dai senatori Zannier ed altri, pubblicato con la relativa relazione nella "Rivista" *supra* cit., p. 120 ss.

³³ La relazione e l'indagine conoscitiva della Commissione si rinviengono in "Rivista di diritto del lavoro", 1969, III, p. 262 ss.

³⁴ Questo aspetto era stato prontamente colto da F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza*, cit., p. 201.

tradizionali; in un primo momento la modifica richiesta fu contrastata proprio per la sua motivazione, lamentandosi che veniva modificato il modello di promozione delineato nell'art. 19, ma nel corso della discussione il sen. Albani, indipendente di sinistra, fece valere l'esigenza di permettere la presenza nelle rappresentanze di tecnici ed esperti e così l'Aula approvò l'emendamento e tutta la legge nel testo definitivo, poi confermato dalla Camera senza modifiche, nella primavera successiva, per l'urgenza di dar corso alle prime elezioni delle regioni a statuto ordinario³⁵.

7. Caratteri generali dell'art. 9 nel contesto dello Statuto

La piccola modifica legislativa appena riassunta attribuisce alla disposizione in esame un significato del tutto particolare all'interno della legge del maggio 1970, che ne individua *un primo tratto generale*. La stessa è stata quasi unanimemente intesa nel senso che le rappresentanze dei lavoratori di cui all'art. 9 potessero essere non solo le rappresentanze sindacali aziendali di cui all'art. 19, ma qualunque entità alla quale i lavoratori avessero liberamente conferito mandato (sindacati, r.s.a., alcune di esse, Commissioni interne, Consigli di fabbrica, delegati di gruppo omogeneo, esperti, e comunque con possibilità, per queste entità, di avvalersi di medici, chimici, ingegneri, ecc.)³⁶. Questa previsione costituiva una evidente deviazione rispetto ai caratteri fondamentali della promozione dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro, propri della seconda "anima" della legge, la quale è stata approvata da parte di tutto il centro-sinistra e del Partito liberale, con astensione del PCI, per la

³⁵ La vicenda è riassunta da G. PERA, *Sub art. 9*, cit., pp. 113-114.

³⁶ V., ad es., M. PERSIANI, *Condotta antisindacale, interesse del sindacato, interesse collettivo e interesse individuale dei lavoratori*, in "Politica del diritto", 1971, p. 550; C. SMURAGLIA, *Il problema della salute e della integrità fisica dei lavoratori nella legge 20 maggio 1970, n. 300*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1971, I, p. 190-191; GIO. BRANCA, *Le "rappresentanze" per la tutela della salute e dell'integrità fisica del lavoratore*, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1971, pp. 260-261 (che però non ammetteva, in virtù del carattere collettivo della rappresentanza, singole designazioni o l'indicazione di singoli da parte di gruppi di lavoratori); G. PERA, *Sub art. 9*, cit., p. 120 (che ammetteva anche la possibilità di conferire il mandato ad una sola persona); G. GHEZZI, *Sub art. 9*, cit., pp. 144-146 ss. (che includeva nelle rappresentanze anche gli appositi comitati aziendali, paritetici e no, i patronati, le delegazioni *ad hoc*, in ogni caso con possibile presenza e partecipazione di tecnici qualificati, come medici, ingegneri, chimici, tecnologi, e di funzionari degli enti locali, degli istituti previdenziali e delle costituende unità sanitarie locali); U. PROSPERETTI, *Sull'art. 9 dello statuto dei diritti dei lavoratori*, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1972, pp. 23-24 (che ammetteva, tuttavia, solo rappresentanze "interne", e cioè composte dai soli lavoratori, con eventuale assistenza degli organismi pubblici preposti alla vigilanza, così come facevano V. SIMI, *La rappresentanza dei lavoratori istituita dalla legge 20 maggio 1970, n. 300 per la tutela della loro integrità fisica e della loro salute*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, III, p. 2898 e M. GRANDI, *L'attività sindacale nell'impresa*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 146); T. TREU, *Condotta antisindacale e atti discriminatori*, Franco Angeli, Milano, 1974, p. 78; F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza*, cit., pp. 204-215 ss.; L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute*, cit., p. 133; G.G. BALANDI, *Individuale e collettivo*, cit., p. 224 ss.; E. ALES, *L'art. 9 Statuto dei lavoratori alla luce della legislazione più recente in materia di salute e sicurezza: partecipazione o controllo?*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2011, I, pp. 57-58; O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 463.

volontà di incanalare tutte le enormi pressioni dell'autunno caldo nell'alveo delle politiche rivendicative del sindacalismo confederale, poco o nulla concedendo alle frange estreme, del tutto critiche nei confronti dei sindacati tradizionali, che trovavano espressione nei comitati unitari di base, nei collettivi operai-studenti, nei gruppi di Potere Operaio e Lotta Continua, o nelle versioni gramsciane della concezione dei consigli proprie del gruppo del Manifesto. Questo intento aveva condotto il legislatore ad attribuire il particolare sostegno legislativo di cui al Titolo III della legge a strutture aziendali legate o almeno riconosciute da associazioni sindacali aderenti alle confederazioni maggiori o almeno firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali applicati nell'unità produttiva (art.19), riservando scarsi spazi di agibilità (e diritto alla non discriminazione per i membri) alle strutture aziendali oggettivamente sindacali che rimanevano fuori dall'area del sostegno privilegiato (artt. 14-16)³⁷. Ed anche il ricorso al giudice per la repressione delle condotte antisindacali, divenuto negli anni successivi fondamentale strumento di attuazione concreta della legge, è stato riservato, con grande attenzione ai particolari, solo agli organismi locali di associazioni sindacali nazionali (art. 28). Lo Statuto non ha menzionato i delegati o i consigli di fabbrica, e per questa scelta è stato criticato³⁸, e solo le ampie formule legislative hanno ben supportato la "sindacalizzazione dei consigli" e le libere scelte del sindacalismo confederale di farli coincidere con le r.s.a. e di basare su di essi l'intera impalcatura della Federazione CGIL, CISL, UIL sino alla loro estinzione e rinascita sotto forma di r.s.u.

In tema di salute e sicurezza, invece, lo Statuto attribuiva ai lavoratori il diritto di costituire forme di rappresentanza che potevano anche non aver alcun riferimento ai sindacati ufficiali o ad alcun sindacato o forma associativa, ma essere espressione spontanea della loro volontà³⁹. In altre parole, si poteva prevedere che nella gran parte dei casi le rappresentanze sarebbero state costituite ed avrebbero agito all'interno delle iniziative e delle strategie dei sindacati tradizionali, ma non poteva escludersi che fossero costituite e che agissero al di fuori di questo quadro ed anche contro di esso⁴⁰.

³⁷ La scelta di selezionare i soggetti destinatari della promozione legislativa attraverso i filtri di cui agli artt. 19 e 28 ha costituito l'aspetto della legge più discusso e contestato, ma ha potuto resistere nei decenni successivi a giudizi davanti alla Corte Costituzionale, alla fine del sistema dei consigli, a modifiche referendarie ed all'introduzione per via negoziale delle rappresentanze sindacali unitarie.

³⁸ V. G.F. MANCINI, *Lo Statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, cit., p. 211 ss.

³⁹ L'unica ipotesi che gli studiosi hanno escluso è quella della rappresentanza nominata da un unico lavoratore (v. ad es. GIO. BRANCA, *Le "rappresentanze" per la tutela della salute*, cit., p. 261; F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza*, cit., p. 201), ipotesi ammessa, invece, dall'allora noto giudice Canosa (v. Pret. Milano, 2 gennaio 1971, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1971, p. 259), Ad ogni modo, l'impossibilità per il singolo di attivare le tutele di cui all'art. 9 non gli impediva di far valere l'obbligo di sicurezza gravante nei suoi confronti sul datore di lavoro e di chiederne, almeno in teoria, l'urgente adempimento con un ricorso ex art. 700 c.p.c.

⁴⁰ Lo aveva esattamente osservato M. SALA CHIRI, *Sulla problematica della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori dopo l'art. 9 dello Statuto*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1973, II, p. 748. Per C. ZOLI (*Sicurezza del lavoro*, cit., p. 616) "il modello partecipativo ipotizzato dal

Una seconda fondamentale caratteristica dell'art. 9 consiste nel fatto che la norma non tocca direttamente la definizione dell'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c., ma attribuisce ai lavoratori, tramite le loro rappresentanze, diritti strumentali all'effettività ed alla implementazione dello stesso.

Il mancato intervento diretto su tale obbligo e la mancata introduzione di strumenti specifici per far fronte alle singole situazioni di pericolo ha fatto inizialmente ritenere che su questo terreno lo Statuto si limitasse solo a "qualche timida innovazione", finendo per prospettare più che mai la necessità di una riforma complessiva e radicale della materia⁴¹. In genere, tuttavia, alla norma è stata attribuita notevole importanza in quanto, pur con i segnalati limiti, ha arricchito la dimensione individuale dell'obbligo di sicurezza con una dimensione collettiva che lo ha rafforzato in modo consistente⁴², operando su due piani: innanzitutto laddove l'art. 9 promuoveva controlli e modifiche che potevano andare oltre la tradizionale materia antinfortunistica per comprendere anche gli aspetti nuovi della nocività, legati alla specifica organizzazione del lavoro⁴³, facendo sì che alle tradizionali iniziative sul piano dei rapporti di forza potessero affiancarsi spazi giuridicamente rilevanti di contropotere dei lavoratori idonei a limitare dall'esterno il potere organizzativo del titolare dell'impresa⁴⁴; in secondo luogo, laddove ha consentito l'emersione di quel diritto ad un ambiente di lavoro sicuro, *in nuce* già presente nell'art. 2087 c.c., ma in seguito riferibile non solo al singolo, ma a tutti i soggetti che vivono ed operano in una data realtà ambientale⁴⁵.

A mio avviso, l'art. 9, anche se non ha risolto la situazione di grave inefficienza del sistema normativo e istituzionale italiano e pur limitandosi, nella

legislazione era soltanto eventualmente, e non certo preferibilmente, sindacale, con evidente concessione a una logica, del tutto estranea all'esperienza italiana, quale quella del doppio canale di rappresentanza", limitata al tema della sicurezza. Ritengo che il legislatore non esprimesse una preferenza per il doppio canale di rappresentanza, ma lo ammettesse insieme con il canale unico.

⁴¹ Così C. SMURAGLIA, *Il problema della salute e della integrità fisica*, cit., p. 190. In seguito, tuttavia, lo stesso Smuraglia ha definito l'art. 9 come "una norma di grande peso (al di là della concreta applicazione che poi ne sia stata fatta in concreto) perché attribuisce alla facoltà di controllo dei lavoratori i connotati di un vero e proprio diritto e introduce per la prima volta la visione di una partecipazione effettiva alla individuazione e all'attuazione delle misure di sicurezza da parte dei lavoratori, sia pure per mezzo di loro rappresentanze...Naturale che un principio di così vasta portata dovesse essere considerato come eversivo da parte di quanti mal tollerano ogni limite ai loro poteri; e infatti le resistenze furono tali che la norma non riuscì mai ad esplicarsi in tutta la sua portata e in tutta la sua pienezza. Forse anche perché, bisogna pur dirlo, il suo valore e la sua rilevanza non furono colti appieno neppure nei settori che avrebbero avuto il più diretto interesse a pretenderne un'applicazione rigorosa" (v. C. SMURAGLIA, *Sicurezza e igiene del lavoro. Quadro normativo. Esperienze attuative e prospettive*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2001, I, pp. 467-468).

⁴² V., ad es., G.G. BALANDI, *Individuale e collettivo*, cit., p. 222 ss. e di recente M. LAI, *I soggetti collettivi*, cit., p. 799.

⁴³ In tal senso v. T. TREU, *Statuto dei lavoratori e organizzazione del lavoro*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", 1972, p. 1042 ss., che si riferisce agli aspetti allora nuovi della nocività derivanti dal lavoro in quanto tale, e cioè da ritmi o carichi eccessivi o dall'estrema parcellizzazione delle mansioni.

⁴⁴ V. F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza*, cit., pp. 189-192.

⁴⁵ V. P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza: dalle rappresentanze dell'art. 9 ai rappresentanti del d.lgs. n. 81/08*, in "Diritti lavori mercati", 2010, n. 3, p. 665.

sostanza, e cioè guardando alla sua attuazione concreta, a favorire e generalizzare compromessi negoziali, magari un po' al ribasso ma comunque realistici, ha indubbiamente dato una scossa ai problemi ed ha contribuito ad aprire orizzonti prima non visti. Il suo vero limite, se mai, stava nell'assenza di previsioni in merito al collegamento delle iniziative delle rappresentanze con l'attività delle istituzioni preposte alla prevenzione dei rischi⁴⁶.

Una terza caratteristica fondamentale della norma è più ambivalente. Il tenore letterale delle sue disposizioni ed il retroterra culturale da cui è sorta, basato sui principi della validazione consensuale e della non delega, evidenziano, a prima vista, il carattere unilaterale dei controlli e delle proposte, il cui diritto era attribuito ad una parte sola, i lavoratori, quali soggetti deboli del rapporto, senza alcun coinvolgimento delle dirigenze aziendali e senza far trasparire valenze partecipative⁴⁷ e meno che mai collaborative⁴⁸. Sin dall'inizio, però, si poteva prevedere che, di fatto, spesso controlli, indagini, proposte e attuazioni richiedessero prima o poi forme di collaborazione tra le parti e il coinvolgimento della dirigenza aziendale, difficilmente sostituibile dal giudice o dai suoi consulenti.

Mi spiego. Gli impedimenti, i dinieghi, le mancate informazioni delle imprese in tema di controlli in teoria avrebbero potuto essere superati (come di fatto in certi casi lo sono stati) con ricorsi al giudice, a seconda dei casi, *ex artt.* 700 c.p.c. o 28 St. lav. ed anche il rifiuto di accogliere l'attuazione delle misure proposte unilateralmente dalle rappresentanze avrebbe potuto trovare compensazione in ordini del giudice a trattare, emessi *ex art.* 28 St. lav.⁴⁹ (ai quali avrebbero potuto seguire fasi aspramente conflittuali di relazioni tra le parti) ovvero in ordinanze *ex art.* 700 c.p.c. che ordinassero l'esecuzione di tutte le ulteriori misure proposte dalle rappresentanze dei lavoratori che integrassero l'obbligo di sicurezza *ex art.*

⁴⁶ Questo limite era stato colto già nel 1972 da T. TREU, *Statuto dei lavoratori e organizzazione del lavoro* cit., p. 1046.

⁴⁷ In questo senso v. E. ALES, *La partecipazione (bilanciata) nello Statuto dei lavoratori: riflessioni sulle rappresentanze ex art. 9*, in "Diritti lavori mercati", 2020, n. 1, p. 22, per il quale l'art. 9 ha contribuito alla democratizzazione dei luoghi di lavoro senza contenere riferimenti espliciti alla partecipazione.

⁴⁸ In particolare GIO. BRANCA, *Le "rappresentanze" per la tutela della salute*, cit., p. 260, insisteva sul fatto che il legislatore aveva introdotto delle "forme di collaborazione alla sicurezza" consapevole che per svolgere compiti che attengono alla tutela della personalità e della vita stessa "è richiesta una qualificazione, anche tecnica, un apporto di particolare esperienza ed una posizione nella organizzazione aziendale che è differente e comunque non può essere forzatamente coincidente con quella del normale interlocutore sindacale". Anche A. GRECHI, *Diritto dell'imprenditore di assistere ai controlli attinenti alla tutela della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori*, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1972, p. 150 ss.) intravedeva nell'art. 9 non una contrapposizione tra le parti, ma una vicendevole compartecipazione a controlli ed indagini utili anche all'imprenditore ai fini dell'attuazione del suo obbligo di sicurezza; la rappresentanza dei lavoratori aveva un compito di collaborazione con il datore di lavoro anche nella ricerca e adozione delle misure utili alla prevenzione.

⁴⁹ Per questa possibilità v. U. ROMAGNOLI, *Sub art. 28*, in G. GHEZZI, G.F. MANCINI, L. MONTUSCHI, U. ROMAGNOLI, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, cit., p. 410; T. TREU, *Condotta antisindacale*, cit., pp. 75-76; F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza*, cit., p. 243; C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro*, cit., p. 616.

2087 c.c.⁵⁰. Nella pratica, tuttavia, ciò è avvenuto raramente e, cambiato il clima economico-sociale e caduti i fermenti del 68-69, le rappresentanze, ormai pienamente sindacalizzate, nella stragrande maggioranza dei casi non hanno potuto che risolvere, parzialmente, i problemi per via negoziale, anzi, continuare a risolverli contrattualmente come già fatto negli anni immediatamente precedenti. *La contrattazione sulla sicurezza, infatti, ha risentito poco dell'art. 9 o alle volte ne è rimasta addirittura imbarazzata*, sentendosi in dovere di ribadire la legittimità e vigenza di norme pattizie che, regolandoli, limitavano i diritti previsti nella norma di legge. Questi esiti dell'attuazione concreta dei diritti previsti nell'art. 9 sono stati imputati ad una precisa scelta del sindacato confederale (severamente criticata) di non utilizzare la via giudiziaria⁵¹. La scelta, tuttavia, a mio avviso, era quasi obbligata e comunque, per quanto già detto, avveduta e col tempo la norma ha svelato tutte le sue possibili attuazioni in chiave negoziale e bilaterale, a prescindere da ogni atteggiamento conflittuale o collaborativo, dipendente dalle mutevoli situazioni socio-politiche generali⁵².

In questo contesto è del tutto inutile sostenere che i diritti attribuiti dall'art. 9 erano inderogabili e che di fronte ad essi avrebbero dovuto essere considerate invalide le disposizioni contrattuali peggiorative: quale sindacato le avrebbe fatte valere, nel contesto di un calo verticale dell'interesse dei lavoratori sui temi della sicurezza? E poi, che spazio concreto avrebbe avuto un sindacato minoritario o un gruppo spontaneo vittorioso in una causa, in presenza di una prassi contrattuale che aveva consolidato percorsi e risultati del tutto diversi, accettati dalla maggioranza dei dipendenti? L'esperienza applicativa della norma ha dunque confermato la profezia di Giugni per la quale l'art. 9 era una porta aperta verso la contrattazione⁵³, come in seguito estesamente riconosciuto⁵⁴.

⁵⁰ V. G. PERA, *Sub art. 9*, cit., p. 116 e similmente T. TREU, *Statuto dei lavoratori e organizzazione del lavoro*, cit., pp. 1044-1045, G. GHEZZI, *Sub art. 9*, cit., p. 152, F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza*, cit., p. 244, L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 145 e la dottrina ivi citata, G.G. BALANDI, *Individuale e collettivo*, cit., p. 226.

⁵¹ La critica è del maggiore studioso italiano della sicurezza: L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 142 ss.

⁵² Guardando retrospettivamente, si è anche di recente riconosciuto che la norma "era tutt'altro che ostile alla realizzazione di dinamiche collaborativo-partecipative" (v. L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute e sicurezza dei lavoratori in Italia*, in questa "Rivista", 2020, 1, I, p. 101) ed anche in precedenza si era apprezzata la novità della "partecipazione" dei lavoratori alla individuazione e attuazione delle misure di sicurezza (v. C. SMURAGLIA, *Sicurezza e igiene del lavoro*, cit., p. 467). Anche per C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro*, cit., p. 616, l'art. 9 implicava un'azione collettiva riconducibile non solo alla contrattazione tradizionale, ma anche ad "un momento partecipativo" di matrice non necessariamente conflittuale.

⁵³ Su di essa si sono soffermati L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 144 ss. e F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza*, cit., p. 234 ss.

⁵⁴ V. C. SMURAGLIA, *Il problema della salute e della integrità fisica*, cit., p. 198; R. DE LUCA TAMAJO, *Statuto dei lavoratori e diritto del lavoro della crisi*, in A. CESSARI, R. DE LUCA TAMAJO, *Dal garantismo al controllo*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 64; O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 463; L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 101.

8. *L'iniziale applicazione giudiziale e la sua successiva rarefazione*

Il principio della non delega e l'attacco frontale all'organizzazione del lavoro esistente hanno avuto, dunque, una vita effimera. L'applicazione concreta dell'art. 9 è avvenuta quasi interamente mediante il sindacato e la contrattazione collettiva. Al giudice ci si è rivolti di rado e quasi esclusivamente per la determinazione delle modalità del controllo e non per l'imposizione delle pretese sostanziali in tema di salute⁵⁵. I ricorsi *ex art. 28* sono più frequenti rispetto a quelli *ex art. 700 c.p.c.*⁵⁶.

Si è discusso, innanzitutto, se i poteri di cui all'art. 9 potessero essere attribuiti a rappresentanze costituite da soli esperti esterni e la risposta non ha potuto che essere positiva sulla base della tesi per la quale i lavoratori disponevano della più ampia libertà di scegliere le rappresentanze che ritenessero più utili alle loro esigenze di sicurezza⁵⁷. Si è deciso, poi, che il datore di lavoro era tenuto a consentire a detti esperti di accedere agli ambienti di lavoro per effettuare controlli, indagini e verifiche⁵⁸ e che il datore di lavoro stesso, senza il consenso della rappresentanza dei lavoratori, non poteva pretendere di affiancare propri esperti alla rappresentanza o comunque partecipare ai controlli, verifiche ed indagini, magari comprensive dell'audizione dei lavoratori⁵⁹. Questi problemi avevano attirato l'attenzione anche degli studiosi, divisi sulle soluzioni spesso sulla base di premesse aprioristiche⁶⁰, ma, anche a volerli risolvere, pur nella consapevolezza della preminenza del diritto alla salute, in modo elastico e casistico⁶¹, appaiono oggi

⁵⁵ L'eccezione è costituita dalla richiesta, avanzata da un consiglio di fabbrica e accolta dal giudice, di un'ordinanza *ex art. 700 c.p.c.* che imponesse all'azienda di attuare determinate misure prevenzionistiche (Pret. Taranto, 28 luglio 1976, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1976, II, p. 1217), ma non so se tali misure siano state poi di fatto attuate e come.

⁵⁶ In genere gli organismi ricorrenti *ex art. 28* avevano indubbiamente la legittimazione attiva, essendo costituiti da organismi locali di sindacati nazionali, magari affiancati da strutture aziendali. Solo il giudice Canosa ha attribuito tale legittimazione a singoli lavoratori che con il ricorso intendessero tutelare un diritto personale e fondamentale come quello alla salute (Pret. Milano, 2 gennaio 1971, cit.). Con ordinanza *ex art. 700 c.p.c.* si è pronunciato Pret. Milano, 28 luglio 1971 (est. Bellocchio), in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1972, p. 20 su ricorso presentato da una rappresentanza *ex art. 9* costituita da soli membri estranei all'impresa.

⁵⁷ V., ad es., Pret. Milano, 2 gennaio 1971, cit.; Pret. Reggio Emilia, 14 maggio 1971, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1971, p. 256; Pret. Milano, 28 luglio 1971, *ivi*, 1972, p. 20; si è anche affermato che le imprese dovevano consentire accessi e controlli da parte di esperti incaricati dalle rappresentanze dei lavoratori (Pret. Legnano, 2 marzo 1971, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1971, 258 e Trib. Milano, 24 gennaio 1972, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1973, II, p. 742).

⁵⁸ V. ad es., Pret. Milano, 2 gennaio 1971, cit., Pret. Legnano, 2 marzo 1971, cit., Pret. Reggio Emilia, 14 maggio 1971, cit.

⁵⁹ Così Pret. Conegliano, 6 marzo 1971, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1972, p. 150; Trib. Treviso, 13 aprile 1973, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1975, II, p. 897; App. Venezia, 13 luglio 1974, *ivi*.

⁶⁰ Per un panorama delle varie soluzioni dottrinali v. F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza*, cit., p. 229 ss. Particolare era la posizione di G. PERA, *Sub art. 9*, cit., pp. 117-118, per il quale doveva essere tollerata almeno la presenza passiva del datore di lavoro, che aveva diritto di vedere cosa si facesse nella sua azienda, ma era in ogni caso preferibile che agli accertamenti si procedesse in contraddittorio proprio per poter giungere a risultati più affidabili per tutti.

⁶¹ In questo senso v. F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza*, cit., p. 232. Questo atteggiamento andava condiviso. Il carattere unilaterale, e potenzialmente conflittuale, delle

più che mai solo teorici, perché, come acutamente osservato⁶², se il datore di lavoro dichiarava di accollarsi le spese delle indagini solo a condizione di partecipare alle stesse o se avanzava esigenze tecniche o di sicurezza, non si poteva che addivenire ad un'intesa sui modi del controllo e della sua partecipazione.

Mantiene ancora attualità, invece, il problema della possibilità, per le rappresentanze dei lavoratori, di esercitare in via unilaterale il diritto di controllo sulle condizioni di salute e sicurezza in presenza di commissioni paritetiche previste dalla contrattazione collettiva o di accordi che affidavano i controlli ad un ente pubblico esterno. Sul punto si era pronunciato in senso affermativo il Pretore di Legnano, ritenendo, tra l'altro, che l'accordo aziendale invocato dal datore di lavoro non poteva avere alcuna efficacia derogativa rispetto ad una norma di legge d'ordine pubblico che non può essere derogata pattiziamente⁶³. In seguito, però, il decreto del Pretore era stato revocato dal Tribunale di Milano, per il quale il concreto esercizio dei poteri conferiti ai lavoratori ed alle loro rappresentanze dall'art. 9 ben poteva venire disciplinato in via negoziale, nulla vietando che le parti potessero concordemente affidare ad un ente pubblico particolarmente qualificato l'incarico di effettuare indagini, tale scelta riguardando il concreto esercizio dei poteri e non costituendo una loro dismissione⁶⁴.

Anche su questo punto la dottrina si è divisa, ora ritenendo invalidi simili accordi in ragione dell'inderogabilità dei diritti attribuiti dall'art. 9 per finalità di carattere superindividuale⁶⁵, ora escludendo l'antisindacalità del rifiuto datoriale di riconoscere i diritti delle rappresentanze in caso di accordi stipulati dalle stesse e fermo il diritto dei singoli di esigere l'adempimento dell'obbligo di sicurezza⁶⁶. A me pare che quest'ultima dovesse essere la soluzione migliore. L'inderogabilità della norma stava a significare che le rappresentanze non potevano disporre del diritto alla salute dei lavoratori che le avevano costituite e questi potevano sempre esigere l'adempimento dell'obbligo di sicurezza; le rappresentanze non potevano

prerogative attribuite alle rappresentanze dei lavoratori dall'art. 9, e la preminenza del diritto alla salute sulle esigenze dell'impresa, in linea generale dovevano far escludere la partecipazione o la presenza del datore di lavoro, ma a volte queste potevano risultare dovute per rendere i controlli possibili o sicuri, lontane dalla volontà di nascondere qualcosa o di prendere tempo per accomodarla. La presenza datoriale alle audizioni dei lavoratori doveva, per me, essere, invece, sempre esclusa, perché chi, facendo l'avvocato, ha sentito centinaia di lavoratori come testimoni davanti ai giudici, non può cancellarsi dalla mente situazioni di palese *metus*.

⁶² V. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 27.

⁶³ V. Pret. Legnano, 2 marzo 1971, cit., che si riferisce ad "un accordo stipulato tra le rappresentanze sindacali provinciali Fiom-Cisl-Uilm e l'Associazione industriale lombarda il 21 dicembre 1970 a Milano, con cui si era stabilito che in materia di ambienti di lavoro l'azienda (la Franco Tosi spa), per i reparti che sarebbero stati in seguito concordati in sede aziendale avrebbe conferito un incarico d'indagine a un Ente pubblico terzo di comune gradimento e avrebbe comunicato alla commissione interna i risultati da sottoporre successivamente ad un esame compiuto tra Direzione e commissione interna".

⁶⁴ V. Trib. Milano, 24 gennaio 1972, cit., che descrive l'accordo diversamente, e cioè come stipulato dalla stessa Franco Tosi spa con i sindacati provinciali di categoria, la commissione interna e le rappresentanze sindacali aziendali ed approvato dall'assemblea generale dei lavoratori.

⁶⁵ V. F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza*, cit., pp. 246 ss. e la dottrina ivi citata; L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 147.

⁶⁶ V. G. PERA, *Sub art. 9*, cit., pp. 123-124.

disciplinare pattiziamente le modalità di esercizio dei diritti attribuiti ai lavoratori in modo da svilirli del tutto, come a mio avviso è successo nel caso deciso dalle pronunce del Pretore di Legnano e del Tribunale di Milano, ma se avevano regolato il diritto di controllo in un certo modo, vincolandolo a certe condizioni, non potevano poi lamentare l'antisindacalità dei rifiuti datoriali nei loro confronti, ai quali i lavoratori potevano reagire revocando il mandato alla rappresentanza, creandone un'altra, facendole esercitare i loro diritti unilateralmente, ecc.⁶⁷.

Dalla metà degli anni '70 gli interventi dei giudici di merito si sono diradati e poi sono quasi del tutto cessati. Solo nel 1980, quando l'importanza della soluzione del problema era venuta del tutto meno, la Cassazione, contrastando il diffuso orientamento dottrinale su richiamato, ha statuito che della rappresentanza di cui all'art. 9 potevano far parte solo dipendenti dell'azienda presso la quale veniva costituita, limitando di molto, però, la portata concreta della sua pronuncia ammettendo che la rappresentanza stessa potesse avvalersi di soggetti terzi specificamente competenti, sia pubblici che privati⁶⁸. Due anni dopo la Corte ha ribadito che la norma rinforzava il diritto individuale di ogni singolo lavoratore di prestare la propria attività nelle condizioni prescritte dall'art. 2087 c.c., affiancandolo con il diritto collettivo, e cioè dei lavoratori come comunità aziendale, di controllo dell'esecuzione dell'obbligo di sicurezza⁶⁹.

9. Il ruolo delle rappresentanze dei lavoratori nel periodo successivo: contrattazione, riforma sanitaria, emarginazione dell'art. 9

A mio avviso l'art. 9 era troppo legato al contesto del 68-69 per mantenere la sua vitalità come strumento della soggettività operaia almeno parzialmente distinta dal sindacato. Mutato il contesto, la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori è rimasta affidata per tutti gli anni '70 ai tradizionali strumenti pubblicistici e privatistici e dai risultati in chiaroscuro ottenuti dal sindacato con la contrattazione collettiva.

Questa si è sviluppata soprattutto con la previsione del diritto di informazione su alcune questioni cruciali (quali le implicazioni ambientali di nuovi impianti, gli investimenti per le bonifiche, i programmi per i miglioramenti ambientali ed ecologici, la presenza di agenti di rischio derivanti dall'introduzione di nuove tecnologie, il tipo di sostanze usate nei cicli produttivi) e con l'introduzione delle visite mediche periodiche, delle schede delle caratteristiche

⁶⁷ Non è, dunque, nella parte motiva che va condivisa la soluzione del Tribunale, ma nella conclusione in cui si nega l'antisindacalità dopo un'esposizione dei fatti che corregge quella effettuata dal Pretore di Legnano per segnalare la coincidenza tra i sottoscrittori dell'accordo ed i ricorrenti *ex art.* 28.

⁶⁸ V. Cass. Civ. Sez. Lavoro, 5 dicembre 1980, n. 6339, in "Il Foro italiano", 1981, I, c. 2995.

⁶⁹ V. Cass. civ. sez. lavoro, 13 settembre 1982, n. 4874, in "Giustizia civile", 1983, I, p. 182.

d'impianto, delle mappe di rischio, della consultabilità del registro degli infortuni⁷⁰. L'art. 9 dello Statuto rimaneva pienamente in vita ed a volte le intese riconoscevano il diritto dei delegati (ormai pienamente "sindacalizzati") di condurre delle rilevazioni in proprio, ma in generale il potere di controllo e di proposta rimaneva affidato alla via negoziale e qualche volta anche a comitati paritetici⁷¹.

Verso la fine del decennio l'art. 9 ed il tema della salute e sicurezza sono stati fortemente coinvolti dalla *riforma sanitaria* approvata con la *legge 23 dicembre 1978, n. 833* che, oltre a delegare il Governo ad emanare entro la fine del 1979 un testo unico sulla sicurezza sul lavoro (delega mai portata a termine), intendeva incidere profondamente nella materia, innanzitutto assumendo tra gli strumenti volti all'attuazione del diritto alla salute sia "la prevenzione delle malattie e degli infortuni in ogni ambito di vita e di lavoro" che "la promozione e la salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente naturale di vita e di lavoro"⁷², e in secondo luogo attribuendo al Servizio Sanitario Nazionale anche il compito di perseguire "la sicurezza del lavoro, con la partecipazione dei lavoratori e delle loro organizzazioni, per prevenire ed eliminare condizioni pregiudizievoli alla salute e per garantire nelle fabbriche e negli altri luoghi di lavoro gli strumenti ed i servizi necessari"⁷³. Più in particolare, la riforma riservava alle leggi statali la disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale delle condizioni e garanzie in tema di igiene e sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro ed alla competenza statale le funzioni amministrative concernenti la normativa generale del lavoro e della produzione ai fini della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali⁷⁴. Le funzioni amministrative in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera non espressamente riservate allo Stato e alle regioni venivano attribuite ai comuni, che le dovevano esercitare mediante le unità sanitarie locali, i cui compiti comprendevano anche la materia dell'igiene e medicina del lavoro e della prevenzione degli infortuni e malattie professionali⁷⁵.

Le unità sanitarie locali dovevano erogare le prestazioni di prevenzione, cura, riabilitazione e di medicina legale⁷⁶ e l'attività di prevenzione, con riguardo alla sicurezza sul lavoro, doveva innanzitutto comprendere l'individuazione, l'accertamento ed il controllo dei fattori di nocività, di pericolosità e di deterioramento degli ambienti sia con riguardo al rispetto dei limiti massimi di

⁷⁰ Su questa contrattazione v. S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., p. 633 ss. L'ampliamento del diritto di informazione preventiva su questi temi è ritenuto il risultato migliore di questa tornata contrattuale da L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 244.

⁷¹ V. ancora S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., p. 642 ss. Vi sono stati anche tentativi di coordinare l'attività delle rappresentanze di cui all'art. 9 o degli organismi paritetici con le funzioni ispettive degli organismi pubblici, ma senza gran successo pratico (così L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 129 ss., che si sofferma anche sui tentativi fatti in tal senso dall'Enpi e sul suo scioglimento).

⁷² V. l'art. 2, comma 1, nn. 2 e 5.

⁷³ V. l'art. 2, comma 2, lett. b).

⁷⁴ V. gli artt. 4, comma 1, n. 2 e 6, comma 1, lett. m).

⁷⁵ V. gli artt. 13, commi 1 e 2, e 14, comma 3, lett. f).

⁷⁶ V. l'art. 19, comma 1.

accettabilità delle concentrazioni come fissati con apposito dPCM, sia al fine di rendere possibile la tenuta dei registri dei dati ambientali e biostatistici di cui all'art. 27, comma 5, con obbligo di comunicare i dati accertati anche a livello di luogo di lavoro sia direttamente sia tramite le rappresentanze sindacali; l'attività di prevenzione comprendeva, poi, anche l'indicazione delle misure idonee all'eliminazione dei fattori di rischio e al risanamento degli ambienti di lavoro, la formulazione di mappe di rischio con obbligo per le aziende di comunicare le sostanze presenti nel ciclo produttivo e le caratteristiche tossicologiche ed i possibili effetti sull'uomo, la profilassi degli eventi morbosi, la verifica della compatibilità dei piani urbanistici e dei progetti di insediamenti industriali e di attività produttive in genere con le esigenze di tutela dell'ambiente sotto il profilo igienico-sanitario e della difesa della salute della popolazione e dei lavoratori interessati⁷⁷. Per lo svolgimento di tutto ciò alle unità sanitarie locali, ed in particolare al loro servizio di igiene ambientale e di medicina del lavoro, sono stati trasferiti i compiti già svolti dall'Ispettorato del lavoro "in materia di prevenzione, di igiene e di controllo sullo stato di salute dei lavoratori", con attribuzione ad alcuni dei loro dipendenti della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria con i conseguenti poteri di accesso nelle aziende e di diffida già propri degli ispettori del lavoro⁷⁸.

L'attività di prevenzione veniva, in tal modo, accresciuta e meglio tarata sulle nuove realtà, ma quel che più conta era la previsione per la quale i nuovi organismi dovevano effettuare gli interventi all'interno dei luoghi di lavoro finalizzati alla ricerca, elaborazione e attuazione delle misure di tutela connesse alla particolarità del lavoro, e non previste da specifiche norme di legge, sulla base di *esigenze verificate congiuntamente con le rappresentanze sindacali ed il datore di lavoro*, secondo le modalità previste dai contratti o accordi collettivi applicati nell'unità produttiva (art. 20, ultimo comma).

La legge n. 833 del 1978 appartiene ad una particolare stagione della storia del nostro Paese che ha generato rilevanti riforme su aspetti decisivi della vita di milioni di persone. Si è trattato di riforme molto avanzate e tecnicamente alquanto raffinate, ma spesso di difficile attuazione concreta. La riforma sanitaria è una di queste: lungimirante sul piano teorico, ma dall'applicazione lenta, faticosa e contraddittoria, specie sul piano delle innovazioni istituzionali e delle iniziative dei soggetti pubblici. Sul terreno della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali si puntava, da un lato, a far convergere in un unico obiettivo la programmazione delle regioni, le iniziative delle autonomie locali e le spinte dei lavoratori e dei sindacati e, dall'altro, a far assumere al settore pubblico un ruolo dinamico e propulsivo, che riequilibrasse e razionalizzasse, migliorandoli, i risultati cui potevano pervenire lavoratori, sindacati ed imprese, risultati che il legislatore

⁷⁷ V. le molteplici disposizioni al riguardo rinvenibili nell'art. 20, sulle quali v. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 222 ss.

⁷⁸ V. l'art. 21.

non riteneva soddisfacenti⁷⁹. Le cose, tuttavia, non sono andate così. La delega all'emanazione del testo unico sulla sicurezza sul lavoro non è stata coltivata, il trasferimento dei poteri degli ispettori del lavoro è slittato in avanti, così come la costituzione dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro e la sua acquisizione dei compiti e beni dell'Enpi⁸⁰. Quanto ai rapporti tra il settore pubblico e le parti sociali, la norma che condizionava gli interventi di prevenzione delle unità sanitarie locali all'interno dei luoghi di lavoro a verifiche congiunte tra le parti è stata criticata perché sanciva il tramonto della logica della soggettività operaia e della non delega ed il sopravvento della visione partecipativa e della gestione paritaria⁸¹, ma a mio avviso poteva costituire una positiva risposta all'esigenza del sindacato di disporre di una "sponda" che potesse agevolare la sua posizione in presenza dei quotidiani "ricatti" salariali e occupazionali. L'art. 9 rimaneva in vita, e l'intervento pubblico poteva comunque essere richiesto dai lavoratori e dai loro rappresentanti *ex artt.* 2087 c.c. e 9 dello Statuto, ma il legislatore aveva preso atto degli scarsi risultati ottenuti con la "sindacalizzazione" del problema della salute e cercato di dar vita ad una sorta di concertazione trilaterale *ante litteram*, che avrebbe richiesto accorti interventi di efficienti istituzioni pubbliche a sostegno di efficaci iniziative delle parti sociali, ma questa condivisibile scelta teorica che, pur emarginando l'unilateralismo dell'art. 9⁸², avrebbe potuto migliorare la prevenzione grazie all'intervento pubblico, non ha avuto alcun successo pratico⁸³.

Nel corso degli anni '80 al centro dell'attenzione del movimento sindacale rimanevano altre priorità ed al problema del mantenimento livelli salariali e dell'occupazione si aggiungevano quelli della risposta da dare alle pressanti richieste datoriali di maggior flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro e della necessità di modificare le politiche sindacali di fronte alla già iniziata rivoluzione tecnologica e al calo di consenso e rappresentatività. Alla metà del decennio l'unità sindacale è stata minata dal referendum sulla scala mobile e dalla conseguente cessazione della Federazione CGIL, CISL UIL e del sistema dei consigli. Il tema della salute e sicurezza ha perso mordente, malgrado la permanenza di un numero elevatissimo di infortuni sul lavoro ed il raddoppio delle malattie professionali⁸⁴. I rinnovi contrattuali non contenevano novità di rilievo: venivano ampliati e generalizzati i

⁷⁹ Così F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza*, cit., pp. 82-85 e similmente C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro*, cit., pp. 617-618.

⁸⁰ V. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., pp. 225-231 e 253 ss.

⁸¹ V. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 224 ss.; S. RENGÀ, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., p. 639 ss.

⁸² Anche per O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 463, la riforma sanitaria ha preso atto del tramonto delle strategie "unilateralistiche" e dell'affermarsi di quelle "consensualistiche".

⁸³ Al riguardo è stato osservato che gli strumenti introdotti dalla riforma sanitaria erano aggiuntivi e quindi coordinabili con quelli previsti dall'art. 9, "ma resta sconfortato il giudizio sull'effettività del sistema" (v. C. ASSANTI, *Corso di diritto del lavoro*, cit., p. 345).

⁸⁴ Per questa situazione v. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., pp. 277-278.

diritti di informazione sui temi legati alla sicurezza e si prevedevano vari tipi di commissioni paritetiche, di studio o commissioni di partecipazione, prive di poteri negoziali, ma destinate ad un confronto permanente sui temi della sicurezza, dei modi di controllo e delle misure da adottare⁸⁵. In qualche accordo si era tornati alla monetizzazione dei rischi⁸⁶. Le rappresentanze di cui all'art. 9 avevano perso autonomo rilievo, dato che quasi ovunque avevano finito con l'identificarsi con le rappresentanze sindacali, con la conseguenza che l'attuazione dell'interesse collettivo alla sicurezza risultava affidato a ciò che si poteva raggiungere con una contrattazione collettiva che doveva tener conto anche di tutti gli altri obiettivi sindacali⁸⁷.

10. *Le rappresentanze dei lavoratori nel nuovo sistema di prevenzione: la direttiva 89/391/CEE*

La progressiva emarginazione dell'art. 9 è proseguita con l'avvento del nuovo sistema di prevenzione delineato dalla normativa euro unitaria come poi attuata nel nostro diritto interno. Porterebbe troppo lontano ripercorrere tutte le tappe di questa evoluzione. Qui basta ricordare che in seguito all'introduzione nel Trattato originario dell'art. 118 A, che consentiva al consiglio di deliberare in materia di salute e sicurezza a maggioranza qualificata, e non più all'unanimità, sono state emanate una direttiva "madre", la 89/391, di carattere generale, e varie "direttive figlie", di carattere più specifico, recepite nel nostro ordinamento con il d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, successivamente integrato e modificato e poi sostituito da quello attualmente in vigore. L'art. 118 A prevedeva che il consiglio adottasse prescrizioni minime per promuovere il miglioramento dell'ambiente di lavoro per garantire un più elevato livello di protezione della salute e sicurezza dei lavoratori. Per raggiungere questo obiettivo la direttiva 89/391/CEE si proponeva, considerati l'eccessivo numero degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e le marcate differenze tra le normative in materia dei Paesi membri, di ravvicinare queste discipline dettando alcuni principi generali, validi per tutti settori (con limitatissime eccezioni) e per tutte le imprese, di qualsiasi dimensione⁸⁸, diretti alla prevenzione di tutti i rischi connessi con il lavoro e basati sulla premessa per la quale il miglioramento della salute e sicurezza non può dipendere da

⁸⁵ Su questa contrattazione v. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., pp. 278-279 e S. RENGA, *Modello sindacale di tutela della salute*, cit., p. 648 ss.

⁸⁶ V. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 280.

⁸⁷ V. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., p. 225; C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro*, cit., p. 617 e A. TAMPIERI, *Azione sindacale e contrattazione collettiva nella tutela delle condizioni di lavoro*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2001, I, p. 55.

⁸⁸ Con la precisazione, tuttavia, che non devono essere imposti vincoli amministrativi, finanziari e giuridici tali da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese (così il quarto considerando della direttiva che riprendeva l'art. 118 A del Trattato).

considerazioni di carattere puramente economico⁸⁹. La direttiva, in estrema sintesi, afferma, innanzitutto, l'obbligo del datore di "garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro"; dispone, poi, che il datore stesso adotti (e aggiorni) le misure necessarie per la protezione della salute e sicurezza dei lavoratori, evitando i rischi, valutando quelli che non possono essere evitati, combattendoli alla fonte, adeguando il lavoro all'uomo, considerando l'evoluzione della tecnica, programmando la prevenzione e dando adeguate istruzioni ai lavoratori⁹⁰; incarichi uno o più lavoratori, dotati di adeguata capacità, di occuparsi delle questioni della salute e sicurezza, con possibilità di disporre del tempo necessario e con corrispondenti garanzie, salvo affidare il servizio a soggetti esterni⁹¹; attivi i servizi di pronto soccorso, antincendio ed evacuazione⁹²; effettui una valutazione dei rischi determinando le misure protettive da prendere, tenga il registro degli infortuni, fornisca le informazioni appropriate ai lavoratori o alle loro rappresentanze e curi la formazione alla sicurezza⁹³. La sicurezza del lavoro, in altre parole, avrebbe dovuto fondarsi su di una programmazione che tenesse conto dei nessi tra condizioni di lavoro e organizzazione del lavoro, spostando l'attenzione da una prevenzione oggettiva ad una prevenzione soggettiva, che tenesse conto in modo particolare dei rapporti tra lavoratore, ambiente di lavoro e fattori di rischio e si affidasse a competenze specialistiche e ad un forte coinvolgimento dei lavoratori e delle loro rappresentanze⁹⁴.

Volendo sviluppare il dialogo e la partecipazione equilibrata tra i datori di lavoro ed i lavoratori od i loro rappresentanti⁹⁵, per l'art. 11 della direttiva "i datori di lavoro consultano i lavoratori e/o i loro rappresentanti" e consentono loro di partecipare a tutte le questioni relative alla salute e sicurezza, ciò comportando "la consultazione dei lavoratori", il diritto degli stessi e/o dei loro rappresentanti "di fare proposte", nonché "la partecipazione equilibrata conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali" (commi 1 e 2). È previsto, inoltre, che i lavoratori o i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza partecipino "in modo equilibrato" o siano preventivamente consultati su ogni azione che possa avere effetti sulla salute e sicurezza e su varie altre questioni, possano presentare richieste e proposte, godere di permessi e di mezzi concreti per svolgere la loro attività, con relative tutele, possano ricorrere alle autorità se ritengono insufficienti le misure adottate

⁸⁹ Su questi aspetti rinvio a M. ROCCELLA, T. TREU, con la collaborazione di M. AIMO e D. IZZI, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2016, p. 374 e a U. CARABELLI, *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Cacucci, Bari, 2009, p. 49 ss. Sui principi e le tecniche di armonizzazione degli ordinamenti nazionali e sul recepimento interno della direttiva "madre" v. B. CARUSO, *L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 1 ss. Per un più recente studio dell'intera materia v. L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza*, cit., p. 43 ss.

⁹⁰ Per questi obblighi del datore di lavoro v. gli artt. 5 e 6.

⁹¹ Sul servizio di prevenzione e protezione v. l'art. 7.

⁹² V. l'art. 8.

⁹³ V. gli artt. 9, 10 e 12.

⁹⁴ L'efficace sintesi è di G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 10.

⁹⁵ Così si legge nel 12° "considerando".

dal datore di lavoro e presentare le loro osservazioni in occasione dei controlli e verifiche delle autorità stesse (commi 3-7).

Queste ultime previsioni occupano la materia propria dell'art. 9 e con esso si sovrappongono. Al riguardo si è innanzitutto ritenuta poco chiara la definizione degli attori della partecipazione, potendo trattarsi di rappresentanze collettive come di lavoratori *uti singuli*⁹⁶. Questa duplicità di attori è innegabile, dato che la generica partecipazione degli interessati a tutte le azioni, misure e iniziative sulla salute e sicurezza si riferisce sia alle rappresentanze che ai singoli lavoratori⁹⁷: ciò, in teoria, potrebbe avvicinare questo aspetto della direttiva all'originario spirito dell'art. 9 dello Statuto, se non fosse che più probabilmente a livello euro unitario all'attività di prevenzione si volessero far partecipare i lavoratori, a gruppi o singolarmente, non in caso di conflitto con le loro rappresentanze, ma in caso di inesistenza delle medesime, sulle quali, per di più, la direttiva rimetteva ogni disciplina particolare alle normative interne, pur facendo indubbiamente intravedere una preferenza per quelle specializzate⁹⁸.

È stato considerato del tutto indeterminato, in secondo luogo, anche il concetto di "partecipazione equilibrata"⁹⁹. Quest'ultima, tenuta distinta dalla "informazione e consultazione", è stata intesa come nozione aperta che vuol legittimare tutte le forme di coinvolgimento dei lavoratori o dei loro rappresentanti che non possono essere ricondotte all'informazione e consultazione, ma che si sostanziano nelle più diverse modalità di confronto tra gli attori della prevenzione aziendale, comprese la contrattazione e la gestione collaborativa delle questioni relative alla salute e sicurezza¹⁰⁰. Ma che significa "gestione collaborativa" distinta dalla contrattazione? Una interessante precisazione al riguardo proviene dallo spunto che, rifacendosi ad una sentenza della Corte di Giustizia per la quale la "partecipazione bilanciata" si sostanzia nel diritto dei lavoratori a contribuire alla garanzia della propria sicurezza, identifica tale partecipazione nel contributo concreto che i lavoratori possono fornire in materia all'imprenditore, in qualsiasi forma sia esso stabilito dal diritto dell'Unione o dal diritto nazionale: invece che di "collaborare", termine ancora ideologicamente connotato, la Corte indurrebbe ad usare il termine "contribuire" alla propria sicurezza "all'esito di un processo complesso di informazione, formazione e consultazione che lascia impregiudicate le rispettive posizioni, ancorandole alle competenze professionali di ciascuno, ma sintetizzandole nell'individuazione dell'imprenditore quale unico soggetto responsabile"; in questo contesto potrebbe ben trovare collocazione anche la scelta

⁹⁶ V. ancora M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione*, cit., p. 377.

⁹⁷ Per L. MONTUSCHI, *I principi generali del d.lgs. n. 626 del 1994 (e le successive modifiche)*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, cit., p. 49, questa duplicità confermerebbe che i diritti sono individuali, anche se il loro esercizio può essere filtrato dalla mediazione di soggetti qualificati dalla particolare specializzazione in materia.

⁹⁸ Su questa preferenza v. l'esatto rilievo di B. CARUSO, *L'Europa, il diritto alla salute*, cit., p. 20, seguito da L. MONTUSCHI, *I principi generali*, cit., p. 49 e da L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, cit., p. 74.

⁹⁹ È sempre l'opinione di M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione*, cit.

¹⁰⁰ V. L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 98.

del legislatore italiano di riferirsi alla partecipazione senza però comprendervi l'aspetto codecisionale¹⁰¹.

Questo spunto mi pare chiarificatore e ben fondato: la direttiva ammette sistemi nazionali di prevenzione anche molto diversi tra loro quanto ai modi di partecipazione o, meglio, di "contributo" degli interessati alla propria salute e sicurezza, comprensivi, a seconda dei vari Paesi, di momenti di codecisione o di contrattazione o di informazione e consultazione. Poteva considerarsi corretta anche l'alternativa tra affidare poteri ed iniziative sia a lavoratori singoli, sia a loro gruppi informali, sia a loro rappresentanze sindacali, con ciò palesandosi vari elementi di continuità con l'art. 9 dello Statuto, ma in un contesto politico-sindacale generale in cui il principio della "soggettività operaia" aveva ormai perso la sua valenza contestativa e conflittuale, esigendo soltanto un corretto rapporto tra i lavoratori interessati e le loro rappresentanze unito ad un sistema che facesse in modo che le istanze fatte valere da queste ultime fossero semplicemente importanti, tenute in debita considerazione, anche ai fini di una eventuale responsabilità, pur se non decisive. In questo senso posso condividere l'opinione per la quale il significato concreto della direttiva era quello di collocare l'intervento dei lavoratori interessati e dei loro sindacati su un piano più "partecipativo/collaborativo" che "negoziale e/o conflittuale"¹⁰².

11. *Le rappresentanze dei lavoratori nel d.lgs. n. 626/1994 e la discussa abrogazione dell'art. 9*

Pur in modo molto contorto, la direttiva "madre" e varie direttive "figlie" sono state recepite nel nostro ordinamento con il *decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626*, successivamente integrato e modificato. Le novità più significative erano costituite dall'obbligo imposto alle imprese di adottare un documento, da aggiornarsi periodicamente, che valutasse i rischi esistenti, individuasse le conseguenti misure prevenzionistiche e programmasse la loro attuazione (art. 4); le imprese, poi, dovevano dotarsi di un servizio di prevenzione e protezione (artt. 8 e 9) e di un medico competente per la sorveglianza sanitaria (artt. 16 e 17); si incrementavano le ipotesi di informazione e formazione dei lavoratori in materia di sicurezza (artt. 21 e 22); si individuavano le responsabilità del datore di lavoro, dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori (artt. 4 ss.) e si dettavano varie regole sui luoghi di lavoro (artt. 30 ss.), sull'uso delle attrezzature di lavoro (artt. 34 ss.) e dei dispositivi di protezione individuali (artt. 40 ss.), sulla movimentazione manuale dei carichi (artt. 47 ss.), sull'uso di attrezzature munite di videoterminali (artt. 50 ss.), sulla protezione da agenti cancerogeni (artt. 60 ss.) e biologici (artt. 73 ss.), si riformava il sistema delle sanzioni (artt. 89 ss.).

¹⁰¹ V. E. ALES, *La partecipazione (bilanciata) nello Statuto dei lavoratori*, cit., p. 24.

¹⁰² V. ancora L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 96.

L'elemento più rilevante di questa normativa era costituito dall'acquisizione per la quale la prevenzione degli infortuni e delle malattie richiedeva un'analisi complessiva dell'organizzazione produttiva e della situazione di rischio dei singoli lavoratori che potesse dar poi luogo ad una programmazione delle misure e degli interventi, seguita da una successiva verifica del loro impatto: la prevenzione passava da una concezione tecnico-oggettiva ad una concezione che considerava fattore determinante quello organizzativo ed al suo interno quello relativo ai rapporti tra i vari soggetti¹⁰³.

Se i principi generali della riforma erano quelli dell'effettività della prevenzione e del consenso dei lavoratori di sicurezza, questo secondo aspetto trovava espressione nelle norme sulla consultazione e partecipazione dei lavoratori. Definito il rappresentante dei lavoratori come la persona (o le persone) eletta o designata per rappresentare i lavoratori sul tema della salute e sicurezza durante il lavoro¹⁰⁴ e ricomprese tra le misure generali di tutela l'"informazione, formazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori ovvero dei loro rappresentanti sulle questioni relative alla salute e sicurezza"¹⁰⁵, il decreto prevedeva la costituzione del rappresentante in modo diverso a seconda che le aziende o unità produttive avessero sino a 15 dipendenti o più di 15. Nel primo caso il rappresentante per la sicurezza poteva o essere eletto direttamente dai lavoratori al proprio interno ovvero essere "individuato" dai lavoratori "per più aziende nell'ambito territoriale ovvero del comparto produttivo" mediante designazione o elezione nell'ambito delle rappresentanze sindacali come definite dalla contrattazione collettiva di riferimento. Nel secondo caso avrebbe dovuto essere eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle "rappresentanze sindacali in azienda" o, in mancanza di tali rappresentanze, eletto dai lavoratori dell'azienda al loro interno.

Si è osservato che con queste norme il decreto intendeva fare in modo che un rappresentante dei lavoratori per la sicurezza ci fosse in tutte le aziende, a prescindere da ogni requisito minimo di organico, trasformando la natura della rappresentanza da eventuale e privatistico-volontaria (come nell'art. 9 dello Statuto) a strutturalmente necessaria all'interno del sistema di sicurezza e chiamata a svolgere attività e perseguire interessi pubblici¹⁰⁶. Si è aggiunto, peraltro, che il legislatore non aveva disciplinato le conseguenze di una eventuale mancanza di

¹⁰³ Sui caratteri generali della riforma v., ad es., G. FERRARO, M. LAMBERTI, *La sicurezza sul lavoro nel decreto legislativo attuativo delle Direttive Cee*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale" 1995, I, p. 35 ss.; M. LAI, *La nuova normativa sulla sicurezza del lavoro. Spunti problematici*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 1995, I, p. 477 ss.; G. NATULLO, *La nuova normativa sull'ambiente di lavoro*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 1996, p. 665 ss.; L. MONTUSCHI, *I principi generali*, cit., p. 37 ss.; C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro*, cit., p. 618 ss.

¹⁰⁴ V. Part. 2, lett. f).

¹⁰⁵ V. Part. 3, lett. s).

¹⁰⁶ V. L. MONTUSCHI, *I principi generali*, cit., p. 50 e G. PROIA, *Consultazione e partecipazione dei lavoratori*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, cit., p. 194 e la dottrina citata. Si è parlato di una rappresentanza legale necessaria per tutte le questioni concernenti la sicurezza (v. G. NATULLO, *Rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e rappresentanze sindacali in azienda*, in "Argomenti di diritto del lavoro", 1997, n. 4, p. 201).

elezione o designazione per inerzia dei lavoratori¹⁰⁷ e su questa scorta, pur ammettendo l'ambiguità delle disposizioni del decreto, si è riconosciuta la natura privatistica e volontaria della rappresentanza e la sua conformità al precetto costituzionale della libertà sindacale¹⁰⁸. In effetti, se costituite, le entità in esame divenivano effettivamente parti istituzionalizzate di un sistema destinato a perseguire finalità pubbliche, ma se non venivano costituite, non vi era nulla da fare, rimaneva una falla nel sistema, perché non potevano certo essere generate da altri che non fossero i lavoratori, i quali avrebbero dovuto comunque avere una partecipazione libera e attiva nella loro individuazione¹⁰⁹.

Le norme del decreto sulla costituzione delle rappresentanze hanno riproposto il problema se le "rappresentanze sindacali in azienda" nel cui ambito poteva essere eletto o designato il rappresentante per la sicurezza nelle aziende con più di 15 dipendenti avessero dovuto essere quelle di cui all'art. 19 dello Statuto dei lavoratori o potessero essere anche altre rappresentanze di tipo sindacale (ad esempio una struttura legata ai Comitati unitari di base) e la risposta era generalmente nel senso della possibilità di elezione o designazione all'interno di una qualunque rappresentanza sindacale presente in azienda¹¹⁰. Questa soluzione non era in grado di evitare eventuali conflitti tra le rappresentanze per la sicurezza costituite al di fuori delle r.s.u. o delle r.s.a. riconducibili al sindacalismo confederale "storico" e le rappresentanze "generaliste" costituite all'interno di tale sindacalismo. Non era questo, tuttavia, il problema sentito dal legislatore, perché, specie nel settore industriale, le aziende in cui vi potevano essere rappresentanze per la sicurezza costituite al di fuori del sistema sindacale riconducibile a CGIL, CISL o UIL non erano molte. Ciò che il decreto voleva fortemente evitare, invece, era la presenza nella stessa azienda di un doppio canale di rappresentanza tutto interno al sistema rappresentativo costruito da CGIL, CISL e UIL, e cioè di un canale facente capo alla r.s.u. unitaria e finalizzato alla tutela dei lavoratori mediante la contrattazione sui vari aspetti del rapporto di lavoro e di un secondo canale facente capo al rappresentante per la sicurezza, espresso all'interno degli stessi sindacati confederali nel cui ambito era sorta la r.s.u., ma più attento alle esigenze della salute e sicurezza e meno incline ad accettare compromessi negoziali tra salario, occupazione e salute¹¹¹. Per evitare questo pericolo il decreto aveva previsto,

¹⁰⁷ V. G. PROIA, *Consultazione e partecipazione*, cit.

¹⁰⁸ Così P. CAMPANELLA, *Profili collettivi della tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza: disciplina legislativa, bilancio applicativo, prospettive di riforma*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2007, I, Supplemento al n. 2, p. 156.

¹⁰⁹ Insiste giustamente su questo aspetto P. CAMPANELLA, *Profili collettivi*, cit., p. 157.

¹¹⁰ V. G. PROIA, *Consultazione e partecipazione*, cit., p. 197 e la dottrina ivi citata, nonché P. CAMPANELLA, *Profili collettivi*, cit., p. 163.

¹¹¹ Che questo fosse l'obiettivo del legislatore è confermato da L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 105. Per L. MONTUSCHI, (*L'incerto cammino della sicurezza del lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2001, I, pp. 514-515) i rappresentanti per la sicurezza avrebbero dovuto concentrarsi nell'attività consultiva, nel diritto di ricevere specifiche informazioni, in quello di formulare osservazione in occasione di visite e verifiche, di partecipare alla riunione periodica, di accedere ai luoghi di lavoro,

nelle aziende con più di 15 dipendenti, l'elezione o la designazione del rappresentante per la sicurezza da parte dei lavoratori "nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda"; in quelle fino a 15 dipendenti, in difetto di elezione diretta da parte dei lavoratori diretti interessati, l'elezione o la designazione di un unico rappresentante per più aziende dello stesso ambito territoriale "nell'ambito delle rappresentanze sindacali", affidando in entrambi i casi alla contrattazione collettiva i particolari della relativa disciplina e provvedendo anche per il caso di mancato accordo (artt. 18, commi 2, 3, 4 e 5). In tal modo il decreto favoriva l'inserimento del rappresentante per la sicurezza all'interno dell'unico canale di rappresentanza quale articolazione specialistica dell'istanza sindacale "generalista", limitandone implicitamente l'autonomia di giudizio e di iniziativa e determinando un assorbimento delle istanze di sicurezza nell'ambito delle complessive tematiche rivendicative¹¹².

La contrattazione collettiva del periodo successivo ha assecondato questa volontà del legislatore. Ciò è evidente, ad esempio, nell'accordo interconfederale del 22 giugno 1995 per il settore dell'industria, nel quale, per le aziende con più di 15 dipendenti, il numero dei rappresentanti per la sicurezza viene articolato a seconda delle dimensioni aziendali, ma sempre all'interno delle r.s.u. e quale r.s.u., salvo che per le aziende da 201 a 300 dipendenti, per le quali si prevede l'elezione di due membri della r.s.u. e di un distinto rappresentante per la sicurezza che della r.s.u. non fa parte. Questa eccezione è stata giudicata favorevolmente perché valorizza la specializzazione funzionale del rappresentante per la sicurezza e la sua autonomia rispetto agli altri membri della r.s.u.¹¹³, ma a mio avviso non cambia di molto la caratterizzazione delle rappresentanze per la sicurezza quali parti integranti delle rappresentanze "generaliste", come risultante dal decreto e dalla contrattazione successiva¹¹⁴. Ad ogni modo, le parti sociali non avrebbero potuto derogare alle norme del decreto per le quali la elezione o designazione dei propri

di controllare le misure di sicurezza, senza diventare negoziatori sindacali ed essere condizionati dalla logica rivendicativa o contrattuale, ma doveva ammettere che la lettera del decreto non aveva fatto molto per evitare confusioni.

¹¹² La valutazione degli studiosi su questo assorbimento derivante dall'unicità della rappresentanza è generalmente critica, ritenendosi che l'obiettivo della sicurezza richiedesse la presenza di rappresentanze effettivamente specialistiche: V. L. MONTUSCHI, *I principi generali*, cit., p. 51; G. PROIA, *Consultazione e partecipazione*, cit., p. 198; C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro*, cit., p. 624; A. TAMPIERI, *Azione sindacale*, cit., p. 555 ss., il quale ricorda come la giurisprudenza abbia inteso la coincidenza tra la rappresentanza per la sicurezza e quella generalista in senso molto "forte", identificandole rappresentanze sindacali aziendali di cui all'art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 626/1994 con le r.s.u. o con le r.s.a. di cui all'art. 19 (il Pretore di Legnano e poi il Tribunale di Milano hanno respinto il ricorso *ex art. 28* presentato da un sindacato escluso dalla presentazione delle liste elettorali per la mancata sottoscrizione di un contratto collettivo applicato in azienda, sottoscrizione ritenuta requisito necessario per la costituzione delle r.s.a. *ex art. 19* dopo il referendum del 1995).

¹¹³ V. A. TAMPIERI, *Azione sindacale*, cit., p. 559.

¹¹⁴ C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro*, cit., p. 623 riteneva giustamente che questa conclusione dovesse rimanere ferma anche di fronte alle previsioni contrattuali che attribuivano al rappresentante per la sicurezza un monte ore di permessi aggiuntivi rispetto a quelli spettanti agli altri membri della r.s.u.

rappresentanti apparteneva solo ai lavoratori della specifica o delle specifiche aziende (art. 18, commi 2 e 3)¹¹⁵.

Il decreto fissava il numero minimo dei rappresentanti in relazione al numero dei lavoratori occupati nell'azienda o unità produttiva (art. 18, comma 6), ma rimetteva alla contrattazione collettiva la determinazione del loro numero per ogni azienda od unità produttiva (art. 18, comma 4); affermava il diritto di disporre dei mezzi e del tempo necessario per lo svolgimento della loro attività senza perdita della retribuzione e ne affidava alla contrattazione collettiva l'individuazione e quantificazione (art. 18, comma 4); sanciva il diritto di svolgere le proprie funzioni senza subire pregiudizi di sorta ed estendeva nei confronti dei rappresentanti per la sicurezza le tutele previste dalla legge per le rappresentanze sindacali (art. 19, comma 4)¹¹⁶. Queste norme hanno posto il problema del coordinamento delle prerogative attribuite ai rappresentanti per la sicurezza con quelle previste per le r.s.a. o r.s.u. e la soluzione a mio avviso più fondata era quella del cumulo delle prerogative, dato che le funzioni di rappresentanza per la sicurezza si aggiungevano a quella sindacali generali¹¹⁷.

L'art. 19 del decreto elencava le attribuzioni del rappresentante. Queste comprendevano il diritto di accedere ai luoghi di lavoro; la consultazione preventiva sulla valutazione dei rischi e sulla individuazione, programmazione, realizzazione e verifica della prevenzione in azienda; la consultazione sulla designazione degli addetti al servizio di prevenzione e sulla formazione dei lavoratori; il diritto di ricevere le informazioni e la documentazione aziendale relativa alla valutazione dei rischi e alla loro prevenzione, nonché quelle concernenti le sostanze pericolose, le macchine, gli impianti, l'organizzazione e gli ambienti di lavoro, gli infortuni e le malattie professionali, comprese quelle provenienti dagli istituti di vigilanza; il diritto di essere adeguatamente formato; il diritto di promuovere l'elaborazione, l'individuazione e l'attuazione delle misure di prevenzione e di formulare proposte al riguardo, di esprimere osservazioni in occasione di visite e verifiche delle autorità competenti, di ricorrere a quest'ultime in presenza di misure di prevenzione ritenute inadeguate: tra le varie autorità rientravano non solo gli organi ispettivi, ma anche il giudice civile o penale¹¹⁸, ma, come nel contesto dell'art. 9 dello Statuto, il rappresentante non disponeva di una specifica azione per un celere intervento del giudice, potendo esercitare solo la generica azione per far valere l'inadempimento dell'obbligo di sicurezza, magari

¹¹⁵ In questo senso v. P. CAMPANELLA, *Profili collettivi*, cit., p. 163 ed in senso contrario G. PROIA, *Consultazione e partecipazione*, cit., pp. 197-198.

¹¹⁶ Su questa estensione è intervenuto il Pretore di Torino in un caso in cui si discuteva se le tutele per il trasferimento del membro di r.s.a. ex art. 19 dovessero essere applicate ad un rappresentante per la sicurezza dipendente da una piccola azienda (Pret. Torino, 13 gennaio 1997, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 1998, II, 274).

¹¹⁷ Sulle varie soluzioni v. G. PROIA, *Consultazione e partecipazione*, cit., pp. 201-202 e la dottrina ivi citata.

¹¹⁸ V. G. PROIA, *Consultazione e partecipazione*, cit., p. 199.

con ricorso *ex art.* 700 c.p.c., ovvero agendo *ex art.* 28 St. lav.¹¹⁹. Il legislatore, evidentemente, voleva evitare che i conflitti con il datore di lavoro in tema di sicurezza finissero davanti al giudice ed anche a questo fine aveva attribuito funzioni conciliative ai comitati paritetici territoriali¹²⁰. Ed era, peraltro, fondato ritenere che lo strumento principale utilizzato per l'effettività della prevenzione era costituito dalla serie di poteri di interloquire con il datore attribuiti al rappresentante sulla base della tecnica della procedimentalizzazione dei poteri dell'imprenditore¹²¹.

Tutti questi compiti ampliavano e specificavano le funzioni di controllo previste dall'art. 9 dello Statuto e riprendevano quelle relative all'elaborazione, individuazione e attuazione delle misure di prevenzione. La maggioranza degli studiosi ha ritenuto che la norma statutaria ne fosse stata totalmente assorbita con conseguente sua abrogazione implicita¹²². Non condivido questa opinione, perché mi pare che uno spazio di sopravvivenza l'art. 9 lo conservava per il caso di aziende con più di 15 dipendenti dotate di rappresentanti sindacali. In questa ipotesi chi veniva eletto o nominato dai lavoratori al di fuori delle rappresentanze sindacali non avrebbe potuto assumere la veste formale di rappresentante per la sicurezza *ex d.lgs.* n. 626/1994, ma avrebbe dovuto essere considerato rappresentante *ex art.* 9, se questa fosse stata la scelta dei diretti interessati all'adempimento del credito di sicurezza.

12. Le difficoltà applicative del periodo successivo, la legge delega del 2007 e il c.d. Testo Unico del 2008

La situazione normativa a cui aveva dato luogo il decreto del 1994, arricchita anche da ulteriori decreti legislativi, sempre emanati in attuazione di direttive comunitarie, in materia di segnaletica di sicurezza (n. 493/1996), di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili (n. 494/1996) e prescrizioni minime relative

¹¹⁹A volte sono stati accolti ricorsi *ex art.* 28 per la mancata consultazione preventiva del rappresentante in occasione del trasferimento di alcuni reparti da un plesso ospedaliero ad un altro (Pret. Campobasso, 10 febbraio 1999, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", 1999, p. 395) o per la convocazione delle elezioni del rappresentante dei lavoratori da parte del datore di lavoro, accompagnata dall'invito a votare un candidato estraneo alla r.s.u. (Pret. Milano, 2 luglio 1997, in "Orientamenti della giurisprudenza del lavoro", 1997, p. 948). Su questa giurisprudenza v. *amplius* A. TAMPIERI, *Azione sindacale*, cit., p. 568 ss.

¹²⁰ Questi erano previsti dall'art. 20 come costituiti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro con compiti concernenti la formazione dei lavoratori e la soluzione delle controversie sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione. Si è esattamente notato come queste limitate competenze, che escludevano decisioni preventive in materia di sicurezza, confermassero la scelta del legislatore di dar vita ad una partecipazione debole, per strutture autonome e distinte e non per stanze permanenti di confronto (C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro*, cit., p. 622)

¹²¹ Così G. PROIA, *Consultazione e partecipazione*, cit., p. 198.

¹²² V., ad es., G. NATULLO, *La nuova normativa sull'ambiente di lavoro*, cit., p. 257; G. PROIA, *Consultazione e partecipazione*, cit., p. 200-201; P. PASCUCCHI, *Salute e sicurezza: dalle rappresentanze dell'art. 9*, cit., pp. 669-670; A. TAMPIERI, *Azione sindacale*, cit., p. 553 e la dottrina ivi citata.

all'esposizione a vibrazioni meccaniche (n. 187/2005), aveva di molto migliorato, quanto ad effettività delle misure preventive, la situazione precedente, ma presentava varie difficoltà applicative, anche per la convivenza delle regole nuove con quelle vecchie, non abrogate. Si è segnalata, in particolare, una diffusa mancata applicazione delle norme, da parte sia delle piccole imprese che delle più grandi, specie a causa dell'esternalizzazione di fasi della produzione e del ricorso agli appalti; il permanere di carenze nei controlli, sia per lo scarso numero degli addetti sia per il mancato coordinamento degli organi del Ministero del lavoro con le aziende sanitarie; insufficienza delle informazioni e della formazione dei lavoratori¹²³.

Difficoltà applicative si erano presentate anche circa le norme sul rappresentante dei lavoratori per la sicurezza: nelle aziende od unità produttive fino a 15 dipendenti i rappresentanti non sono stati mai eletti o designati o lo sono stati su pressione dei datori di lavoro, in ogni caso con insignificanti possibilità di manovra, mentre in quelle con più di 15 dipendenti spesso non si è evitata la "coesistenza forzata" tra la rappresentanza sindacale generalista e la rappresentanza specialistica per la sicurezza¹²⁴.

Per migliorare questa situazione la maggioranza che sosteneva il secondo Governo Prodi ha approvato *la legge 3 agosto 2007, n. 123, che ha delegato l'esecutivo ad emanare "uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro"*¹²⁵, "realizzando il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti", nel rispetto di tutta una serie di principi e criteri direttivi, elencati nel 2° comma dell'art. 1, tra i quali qui interessano quelli che demandavano la revisione dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale, ed in particolare il "rafforzamento del ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale", e l'introduzione dei rappresentanti di sito produttivo (lett. g).

La legge conteneva anche una norma di applicazione immediata molto rilevante per l'effettività della prevenzione, l'art. 9, che ha ricompreso l'omicidio e le lesioni colpose, commessi con violazione delle norme sulla prevenzione degli

¹²³ V. M.V. BALLESTRERO – G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 431 ss. Sull'esigenza di un ulteriore intervento legislativo v. ad es. C. SMURAGLIA, *Quadro normativo ed esperienze attuative in tema sicurezza e igiene del lavoro: nuove prospettive di coordinamento e di interventi urgenti*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2007, suppl. al n. 2, p. 7 ss.

¹²⁴ V. L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione*, cit., pp. 106-107. Sulla inadeguata applicazione delle norme sulle rappresentanze v. anche G. NATULLO, *Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettività delle tutele normative*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2007, I, Supplemento al n. 2, p. 80. Questo studioso ha ricordato anche le proposte della Commissione parlamentare d'inchiesta che dopo l'approvazione della legge delega e prima dell'emanazione del decreto delegato aveva evidenziato l'esigenza di creare un collegamento normativo diretto e certo tra i lavoratori interessati e le loro rappresentanze, attuabile solo con un sistema elettorale, e di dar vita ad organismi specifici e specializzati che, facendo valere le loro competenze, potessero evitare eccessivi cedimenti alle logiche compromissorie delle rappresentanze "generaliste" (v. G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., pp. 35-36).

¹²⁵ V. le prime parole del comma 1 dell'art. 1.

infortuni sul lavoro e sulla tutela dell'igiene e salute sul lavoro, nel meccanismo della responsabilità amministrativa da reato degli enti collettivi¹²⁶.

Malgrado la caduta del Governo, sotto la spinta emotiva provocata dai tragici fatti avvenuti nel dicembre 2007 nell'acciaieria torinese della ThyssenKrupp, ad un esecutivo dimissionario è riuscita l'impresa che attendeva da trent'anni, e cioè l'attuazione della delega in materia, avvenuta tramite il *d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*¹²⁷, spesso chiamato Testo Unico sulla sicurezza o, meglio, Codice della sicurezza, in quanto racchiude la disciplina della materia in modo organico, superando quella precedente, ma non tutta ed in ogni caso senza allontanarsi dai principi fondamentali segnati dalla direttiva comunitaria e dal decreto del 1994¹²⁸. Numerose sono state le successive modifiche: quelle più rilevanti sono state effettuate con i decreti legislativi del 3 agosto 2009, n. 106 e del 14 settembre 2015, n. 151 (art. 20).

Chiara è la volontà del legislatore di dar vita ad un complesso normativo sistematico¹²⁹, completo, articolato in modo coerente e razionale nelle sue varie parti¹³⁰, e quanto più possibile effettivo. La base del nuovo sistema è data dalla consapevolezza che la prevenzione, più che su norme variamente sanzionate o su disposizioni tecnico-produttive, debba far leva sulla valutazione dei rischi e su una

¹²⁶ Sulla complessa vicenda e l'importanza ai fini della prevenzione di questa responsabilità e dei modelli di organizzazione e di gestione di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 v., tra gli altri, G. MARRA, *Modelli di organizzazione e di gestione*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa Gruppo Wolters Kluwer, Milano, 2008, p. 494 ss.; F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 201 ss.; S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità d'impresa nel sistema del d.lgs. 8 giugno 2008, n. 81*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 202 ss.; L. MENGHINI, *L'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'effettività delle tutele*, in questa "Rivista", 2017, 2, I, p. 8 ss.; A. DELOGU, *L'assequazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza sul lavoro di cui all'art. 30 del d. lgs. n. 81/2008: analisi e prospettive*, ivi, 2018, 1, I, p. 7 ss.; S. DOVERE, *La responsabilità degli enti in materia di sicurezza del lavoro: spunti per un bilancio*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 185 ss.; A. ANDREANI, *Brevi spunti di riflessione sui modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro*, ivi, p. 143 ss.

¹²⁷ Sulle vicende che hanno portato dalla legge delega all'emanazione del decreto v., ad es., L. MONTUSCHI, *Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2007, p. 799 ss.; O. BONARDI, *Ante litteram. Considerazioni "a caldo" sul disegno di legge delega per l'emanazione di un Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2007, I, Supplemento al n. 2, p. 23 ss.; F. CARINCI, *Habemus il testo unico per la sicurezza e la salute dei lavoratori: il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute*, cit., p. XXXIII ss.; L. ZOPPOLI, *I principi generali e le finalità*, ivi, p. 3 ss.; P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT -73/2008".

¹²⁸ In questo senso v., tra gli altri, P. PASCUCCI, *Presentazione dell'incontro*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008: due anni dopo. I "sistemi" del diritto della sicurezza sul lavoro*, Quaderni di Olympos, n. 2, Edizioni Studio Alfa, Pesaro, 2010, pp. 11-12.

¹²⁹ Il carattere sistematico della normativa prevenzionistica è valutato con grande favore da C. SMURAGLIA, *Introduzione*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008: due anni dopo*, cit., p. 19.

¹³⁰ Nega, tuttavia, che il risultato ottenuto sia stata una razionalizzazione dell'intero sistema. F. CARINCI, *Habemus il testo unico*, cit., p. LIV.

programmazione che si basi su analisi, ricerche, percorsi procedurali, scelte organizzative, codici di condotta e di buone prassi¹³¹.

Il decreto intende dare attuazione al principio di completezza e articolazione coerente innanzitutto nella *definizione del campo oggettivo e soggettivo di applicazione* delle norme prevenzionistiche, che vuole essere universale, nel senso che le stesse comprendono, da un lato, tutti i settori di attività, privati e pubblici, e tutte le tipologie di rischio (art. 3, comma 1), ma tenendo conto delle peculiarità o della particolare pericolosità di certi settori¹³²; dall'altro, tutti i lavoratori, autonomi o subordinati, ed i soggetti a questi equiparati (art. 1, comma 2, lett. c, della legge delega), vale a dire ogni "persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro..." (art. 2, lett. a)¹³³: la definizione è incentrata su una attività o prestazione svolta nell'ambito di una organizzazione produttiva altrui, il che mette in secondo piano il luogo fisico dove la stessa viene effettuata¹³⁴.

Il principio di completezza, unito a quello della effettività, intende trovare riscontro, in secondo luogo, nella definizione delle varie figure protagoniste della sicurezza. Il *datore di lavoro* viene inteso come "il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o comunque il soggetto che...ha la responsabilità dell'organizzazione" nel cui ambito il lavoratore presta la sua attività in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa (art. 2, lett. b)¹³⁵, essendo sufficiente il loro

¹³¹ Tra i tanti che sottolineano il grande rilievo, ai fini della prevenzione, dell'organizzazione del lavoro e dell'intera attività produttiva v. G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 16 ss. Per un'analisi aggiornata della valutazione dei rischi v. L. ANGELINI, *La valutazione di tutti i rischi*, in P. PASCUCCI, (a cura di) *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 201 ss.

¹³² Sul punto v. *amplius* P. MONDA, *Il campo di applicazione oggettivo*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole*, cit., p. 86 ss. e V. PASQUARELLA, *L'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del D. Lgs. n. 81/2008*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 484 ss. F. CARINCI, *Habemus il testo unico*, cit., p. XLVII ss. critica l'"eccesso di generalità e conseguente genericità proprie del decreto" e derivanti dalle ampie definizioni di "lavoratore", datore di lavoro", "prevenzione", "salute" che, tuttavia, non fanno uscire le tutele oltre "i luoghi di lavoro", danno poco ai lavoratori pur ponendo loro vari obblighi, rendono equivoco il rapporto con l'art. 2087 c.c. È indubbio che la portata onnicomprensiva della previsione del comma 1 dell'art. 3, viene poi palesemente contraddetta da tutte le eccezioni di cui ai commi successivi, che creano problemi sull'abrogazione o no di norme precedenti o comunque sul rapporto tra il decreto e norme risalenti nel tempo, come evidenziato da P. PASCUCCI, *Dopo il d.lgs. 81/2008: salute e sicurezza in un decennio di riforme del diritto del lavoro*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., pp. 14-15.

¹³³ L'universalità sul piano soggettivo si deve accompagnare, tuttavia, alla considerazione delle peculiarità di ogni persona, almeno nel senso che gli interventi protettivi devono tener conto delle diverse esigenze legate all'età ed al genere dei lavoratori, nonché al fatto di essere immigrati (artt.1, comma 1, sia della legge delega che del decreto delegato). Al riguardo, si è sottolineata la necessità di tener conto, ad esempio, che le lavoratrici spesso svolgono anche il lavoro domestico e di cura: V. C. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., p. 24.

¹³⁴ V. P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia tra novità e conferme*, in "I Working papers di Olympus", 2001, n. 1, p. 7 ss.; V. PASQUARELLA, *L'ambito di applicazione*, cit., p. 493. Sulla figura del datore di lavoro ai fini della sicurezza v. la monografia di C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2015.

¹³⁵ Si è giustamente osservato che ora la norma attribuisce esplicita rilevanza all'organizzazione aziendale, dall'analisi della quale bisogna muovere per individuare il soggetto che ne è responsabile disponendo dei suddetti poteri: v. F. STOLFA, *Soggetti attivi e passivi dell'obbligo di*

esercizio, anche se non accompagnato da una corrispondente formalizzazione¹³⁶. Vengono poi definite le figure del *dirigente* (“persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell’incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l’attività lavorativa e vigilando su di essa”¹³⁷), del *preposto*, che è la “persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell’incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l’attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa”¹³⁸, del *responsabile dei servizi di protezione e prevenzione*, e cioè la persona, designata dal datore di lavoro, a cui risponde, che coordina il servizio di prevenzione e protezione, inteso quale “insieme delle persone, sistemi e mezzi interni od esterni all’azienda finalizzati all’attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali dei lavoratori”¹³⁹ e del *rappresentante dei lavoratori per la sicurezza*, che è la persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per i problemi relativi alla salute e sicurezza.

Alcuni obblighi sono propri del datore di lavoro e *non sono delegabili*: si tratta dell’obbligo fondamentale di predisporre la valutazione di tutti i rischi connessi alla prestazione lavorativa e della designazione del responsabile del servizio di protezione e prevenzione. Tra i molteplici obblighi vale la pena ricordare, per la sua valenza generale, quello di “aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e sicurezza del lavoro, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione”, obbligo che riprende con altre parole quello già presente nell’art. 2087 c.c. Altri obblighi sono, invece, *delegabili* e quest’aspetto è sempre stato molto delicato nell’ambito del problema concreto della sicurezza e delle relative effettive responsabilità. Il decreto del 2008 regola, per la prima volta, la delega di funzioni, dando veste legislativa ad un istituto ben conosciuto in precedenza e regolato sostanzialmente dai giudici.

sicurezza: individuazione e responsabilità. A) Datori di lavoro e dirigenti, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 539 ss., il quale sottolinea la possibilità che il datore di lavoro sul piano del rapporto di lavoro sia diverso da quello sul piano della sicurezza.

¹³⁶ Lo ricorda G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 24, che cita l’art. 299 del d.lgs. n. 81/2008.

¹³⁷ In proposito G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 25 considera generica questa definizione, dato che la qualità di dirigente ai fini della prevenzione deriva dalla posizione organizzativa assunta in azienda. Si è anche osservato che per essere dirigenti a tali fini non rileva la qualifica formale rivestita nell’ambito del rapporto di lavoro (v. F. STOLFA, *Soggetti attivi e passivi*, cit., p. 554).

¹³⁸ Sul loro ruolo e sulle loro responsabilità v. G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 26.

¹³⁹ Tale figura non assume una propria responsabilità per la violazione di norme di puro pericolo, ma ne assume una importante in caso di infortuni e malattie, se dall’omesso assolvimento di un suo compito è derivata una situazione pericolosa che avrebbe avuto l’obbligo di conoscere e segnalare a chi (datore di lavoro o dirigente) avrebbe potuto provvedere; tale responsabilità può concorrere con quella di tali soggetti, ma anche eliminarla V. C. LAZZARI, *I “consulenti” del datore di lavoro*, in P. PASCUCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 119 ss.

La nuova disciplina intende valorizzare la *partecipazione attiva dei lavoratori*, che si esprime non solo attraverso la nomina e le ampie funzioni attribuite al loro rappresentante per la sicurezza, ma anche attraverso una serie di azioni e comportamenti cui gli stessi sono *obbligati*. Per l'art. 20 del decreto, i lavoratori devono "prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro" su cui cadono gli effetti delle loro azioni od omissioni, conformemente alla loro formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro; devono contribuire, insieme con il datore di lavoro, i dirigenti ed i preposti, ad adempiere quanto previsto in materia di salute e sicurezza; devono osservare le disposizioni e le istruzioni ricevute e utilizzare correttamente le attrezzature di lavoro ed i dispositivi di protezione, segnalando immediatamente eventuali loro deficienze; in caso di urgenza, devono adoperarsi, nell'ambito delle loro competenze e possibilità, per eliminare o ridurre le situazioni di pericolo grave e incombente; non devono rimuovere o modificare i dispositivi di sicurezza né compiere di propria iniziativa operazioni o manovre che non sono di loro competenza o che possono compromettere la sicurezza propria o di altri lavoratori; devono partecipare ai programmi di formazione ed addestramento e sottoporsi ai controlli sanitari. L'inosservanza di questi obblighi, tranne il primo, perché evidentemente troppo generico, comporta la possibile applicazione di sanzioni penali (arresto sino ad un mese o ammenda da 200,00 a 600,00 euro: v. art. 59¹⁴⁰).

Il decreto punta anche su un particolare "sistema istituzionale", composto da vari organismi ed enti, ed intende innovare il sistema dei *controlli* sull'applicazione della disciplina prevenzionistica, punto dolente delle esperienze passate, basate spesso su segnalazioni o comunque su impulsi occasionali, e non frutto di programmazione preventiva¹⁴¹. Le regole del decreto sulla vigilanza sembrano voler cambiare rotta laddove, distribuendo i compiti tra le aziende sanitarie ed il personale ispettivo del Ministero del lavoro, sottolineano che la vigilanza deve avvenire nel rispetto del coordinamento di cui agli artt. 5 e 7. Ciò significa non solo che è necessario un coordinamento tra aziende ed ispettori del lavoro, ma anche che l'attività in esame deve essere effettuata in base alla programmazione annuale della vigilanza, che tenga conto di settori prioritari di intervento e delle indicazioni provenienti dai comitati regionali di coordinamento. Mi sembra che almeno in teoria, vi sia un salto notevole tra la situazione denunciata e quella delineata dal decreto, anche se c'è chi mette in guardia circa la possibilità di un effettivo

¹⁴⁰ Con questi obblighi il lavoratore è passato da una posizione di mero inerte creditore dell'obbligo datoriale di sicurezza, comunque da altri garantito, ad una posizione attiva di protagonista della sicurezza propria ed altrui, che gli fa acquisire, oltre a quella tradizionale di soggetto passivo, anche la posizione di soggetto attivo, chiamato a cooperare con altri con assunzione di precise responsabilità, anche se quest'ultima non può essere intesa come sostitutiva di quella dei datori di lavoro, dirigenti e preposti, proprio perché i lavoratori non hanno poteri organizzativi, gestionali e di spesa (v. M. MARTINELLI, *I lavoratori*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 630 ss.).

¹⁴¹ V. C. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., p. 23.

coordinamento tra Asl ed ispettori e rileva il progressivo ampliamento delle competenze di quest'ultimi¹⁴².

Quanto, infine, al *sistema sanzionatorio* introdotto dal decreto, si è innanzitutto negata l'esistenza di un vero "sistema", visto il mancato coordinamento tra le norme penali generali e quelle sull'inosservanza delle regole di prevenzione¹⁴³; si sono poi criticati l'iniziale squilibrio sul momento repressivo¹⁴⁴, il ricorso al meccanismo di fissare le pene e rinviare a mille precetti altrove definiti¹⁴⁵ e la scelta di risolvere ogni conseguenza dell'inosservanza delle norme di prevenzione con il "pagamento di una parte della pena prevista dalla legge"¹⁴⁶. In effetti, il testo originario del decreto aumentava le pene rispetto al decreto n. 626/1994, ma poi il decreto correttivo le ha abbassate, per poi essere di nuovo aumentate con il d.lgs. n. 151/2015. È innegabile, peraltro, che il T.U. intenda dar vita ad un sistema che induca all'attuazione concreta delle misure piuttosto che puntare tutto sulla deterrenza della pena, come testimoniano le modifiche introdotte al sistema delle prescrizioni, le disposizioni sulla possibilità di revoca della sospensione dell'attività, quelle che consentono di evitare la responsabilità amministrativa delle imprese qualora venga adottato un opportuno sistema di organizzazione e gestione ed i sistemi di qualificazione delle imprese.

13. *La moltiplicazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza ed il problema del loro corretto rapporto con i lavoratori interessati nel d.lgs. n. 81/2008: la permanenza in vita dell'art. 9*

L'elemento della partecipazione dei lavoratori alla gestione della sicurezza si esprime anche nel complesso delle norme del Titolo I, Capo III ("Gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro"), Sezione VII ("Consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori"), che concernono le funzioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (artt. 47-50) e degli organismi paritetici (art. 51).

Su questi temi il c.d. Testo Unico, nell'art. 50, riprende quasi alla lettera le disposizioni dell'art. 19 del d.lgs. n. 626/1994 concernenti le funzioni, attribuzioni, tutele ed obblighi del rappresentante, ma su certi aspetti le amplia e precisa: 1) la sua consultazione riguarda ora anche la designazione del responsabile del servizio

¹⁴² V. F. CARINCI, *Habemus il testo unico*, cit., p. LII-LIII, che si riferisce alle possibilità previste dall'art. 13, comma 2. Sulla difficile ripartizione delle competenze in esame v. P. PASCUCI, *L'interpretazione della disciplina, la vigilanza sulla sua applicazione e il contrasto alle violazioni*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO, *Le nuove regole per la salute*, cit., p. 182 ss.; G. NATULLO, *La vigilanza sulla sicurezza sul lavoro tra razionalizzazione e coordinamento*, in P. PASCUCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 78 ss.

¹⁴³ V. C. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., p. 20.

¹⁴⁴ V. F. CARINCI, *Habemus il testo unico*, cit., p. LIII ss.

¹⁴⁵ V. A. BONDI, *Le disposizioni sanzionatorie del Titolo I*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO, *Le nuove regole per la salute*, cit., p. 455 ss.

¹⁴⁶ Così B. GIORDANO, *La responsabilità penale personale e la sicurezza del lavoro: costanti e variabili*, in P. PASCUCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 179.

di prevenzione e del medico competente (art. 50, comma 1, lett. c); 2) il diritto di ricevere "le informazioni e la documentazione aziendale inerente alla valutazione dei rischi e le misure di prevenzione relative" (art. 19, comma 1, lett. e, del d.lgs. n. 626/1994), accompagnato dal diritto di mero accesso al documento di valutazione dei rischi (comma 5 dello stesso art. 19), viene rafforzato, per risolvere varie questioni applicative poste dalla disciplina precedente, con la esplicita previsione del diritto del rappresentante di ricevere, su sua richiesta, copia del documento stesso (sul quale è tenuto al segreto industriale), che va comunque custodito presso l'unità produttiva alla quale si riferisce (v. i commi 4-6 dell'art. 50 e 1-4 dell'art. 29 del T.U.)¹⁴⁷; 3) al rappresentante dei lavoratori vanno assicurati anche gli spazi necessari per svolgere i suoi compiti e l'accesso ai dati concernenti gli infortuni contenuti in piattaforme informatiche (art. 50, comma 2); 4) viene sancita, infine, l'incompatibilità tra l'esercizio delle funzioni di rappresentante dei lavoratori con la nomina a responsabile o addetto al servizio di prevenzione e protezione (comma 7 dell'art. 50). Le modalità più specifiche dell'esercizio delle funzioni del rappresentante rimangono affidate alla contrattazione collettiva nazionale (comma 3 dell'art. 50).

Il Codice della sicurezza innova profondamente, invece, nel delineare le varie tipologie di rappresentanza al fine di superare le difficoltà applicative della disciplina precedente, sopra ricordate, e garantire l'effettiva presenza dei rappresentanti nel maggior numero possibile di aziende a prescindere dalla loro dimensione. Ne è nata una normativa complessa e in alcuni punti confusa, anche per la fretta con cui è stata emanata¹⁴⁸.

Il T.U. del 2008 aggiunge, innanzitutto, alla figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza aziendale, quelle del rappresentante territoriale (o di comparto) e del rappresentante di sito produttivo (art. 47, comma 1), precisando che il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza deve essere eletto o designato in tutte le aziende (art. 47, comma 2), ma penso si debba leggere "per" tutte le aziende, dato che il seguito della disciplina fa capire che in difetto di costituzione diretta a livello aziendale da parte dei lavoratori interessati, un rappresentante dei lavoratori per tali aziende ci deve essere comunque, anche se con origine diversa.

Si tratta di tre figure di rappresentanza specializzata diverse l'una dall'altra, dotate ciascuna di proprie caratteristiche e funzioni ed ovviamente legate tra loro, ma con la notevole particolarità che quelle territoriali e di sito produttivo, nell'ambito della valorizzazione della "orizzontalità" della rappresentanza, sono chiamate a sopperire alla mancata costituzione di quelle aziendali, fungendo da soluzione di chiusura, dando così vita ad un sistema partecipativo che si vorrebbe

¹⁴⁷ Su queste problematiche applicative e le relative soluzioni v. M. LAI, *I soggetti collettivi*, cit., p. 805 ss., il quale ricorda come nella prassi la consultazione del rappresentante abbia riguardato più l'atto finale che la sua progressiva elaborazione.

¹⁴⁸ Lo ha sottolineato 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*, cit., p. 399.

generalizzato, organico e auto concluso, che per molti studiosi ha confermato l'abrogazione implicita dell'art. 9 dello Statuto dei lavoratori¹⁴⁹.

Più in particolare, per il comma 3 dell'art. 47 nelle aziende o unità produttive *sino a 15 lavoratori*¹⁵⁰ l'ipotesi normale è quella che vede il rappresentante eletto direttamente dai lavoratori al loro interno con modalità di elezione stabilite dalla contrattazione collettiva, mentre l'ipotesi subordinata è che il rappresentante non sia eletto direttamente dai lavoratori (caso, questo, frequentissimo e a cui si vuole porre rimedio), ma sia individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo; le modalità di elezione o designazione vengono rimesse ad "accordi collettivi nazionali, interconfederali o di categoria, stipulati dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale" o, in mancanza, ad un decreto ministeriale (artt. 47, comma 3 e art. 48, comma 2). In caso di elezione diretta il rappresentante svolge le funzioni di cui all'art. 50 all'interno dell'azienda od unità produttiva in cui è stato eletto; in caso contrario, quale rappresentante territoriale, espleta le funzioni di cui all'art. 50 con riferimento a tutte le aziende o unità produttive del territorio o del comparto di competenza nelle quali non sia stato eletto un rappresentante direttamente dai lavoratori (artt. 47, commi 3, 5, 8, e 48, comma 1), previa comunicazione della sua elezione o designazione alle aziende ed ai lavoratori interessati da parte dell'organismo paritetico o, in mancanza, del Fondo di cui all'art. 52 (art. 48, commi 1 e 6). Per fargli svolgere bene le sue funzioni, il legislatore regola in modo particolare il suo diritto di accesso nelle varie aziende, gli attribuisce il diritto ad una formazione in materia di salute e sicurezza che comprenda i rischi specifici e le principali tecniche di loro controllo e prevenzione con riguardo a tutte le aziende rispetto alle quali esercita le sue funzioni e dichiara l'incompatibilità dell'esercizio delle stesse con l'espletamento di "altre funzioni sindacali operative", evidentemente al fine di evitare un sovraccarico di funzioni e preservare la sua autonomia rispetto alle rappresentanze aziendali "generaliste" ed ai sindacati territoriali (art. 48, commi 4, 5, 7 ed 8).

Anche per le aziende o unità produttive *con più di 15 lavoratori* il legislatore formula due ipotesi, una principale (e preferita) ed una subordinata. L'ipotesi normale è quella che vede il rappresentante per la sicurezza "eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda" ovvero, in assenza di tali rappresentanze, "eletto dai lavoratori dell'azienda al loro interno", secondo le modalità stabilite dalla contrattazione collettiva (art. 47, commi 4 e 5). Il rappresentante aziendale svolge le funzioni di cui all'art. 50. L'ipotesi subordinata è che, in assenza di un rappresentante aziendale, salve diverse intese tra le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più

¹⁴⁹ Per l'abrogazione v., ad es., P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, cit., pp. 400-402; P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza: dalle rappresentanze dell'art. 9*, cit., pp. 669-670; G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 34.

¹⁵⁰ Il decreto non si riferisce più ai "dipendenti", perché le sue norme si applicano oltre il lavoro subordinato.

rappresentative sul piano nazionale, le funzioni di cui all'art. 50, per le aziende od unità produttive che ne risultino prive, siano svolte dal rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale, eletto o designato secondo le disposizioni della contrattazione collettiva nazionale o, in mancanza, dell'apposito decreto ministeriale (artt. 47, comma 8, e 48, commi 1 e 2) ovvero dal rappresentante per la sicurezza di sito produttivo, "individuato, su loro iniziativa, tra i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza delle aziende operanti nel sito produttivo" (art. 49, comma 2); in quest'ultimo caso la contrattazione collettiva stabilisce le modalità di individuazione del rappresentante di sito produttivo ed i modi di esercizio delle funzioni "in tutte le aziende o cantieri del sito produttivo in cui non vi siano rappresentanti per la sicurezza", provvedendo anche al coordinamento dell'attività dei vari rappresentanti per la sicurezza presenti all'interno del sito (art. 49, comma 3).

Con le due riassunte ipotesi subordinate il T.U. del 2008 ha inteso dotare tutti i lavoratori, a prescindere dalla dimensione dell'impresa per la quale prestano le loro opere o la loro opera, di un loro rappresentante per la sicurezza anche se esterno all'azienda e con esercizio di funzioni in via surrogatoria, di cui si preoccupa di specificare alcune modalità e condizioni in tema di accesso ai luoghi di lavoro e comunicazione della nomina (art. 48, commi 4-8). La preferenza rimane, tuttavia, per la forma di rappresentanza interna all'azienda che si intende incentivare anche con la previsione per la quale le aziende nelle quali non è stato eletto o designato un rappresentante dei lavoratori sono tenute a finanziare, con un contributo pari a due ore lavorative annue per ogni lavoratore occupato, un fondo istituito presso l'Inail per sostenere le attività dei rappresentanti territoriali e la loro formazione, le iniziative degli organismi paritetici e la formazione dei datori di lavoro delle piccole e medie imprese, dei piccoli imprenditori, dei lavoratori autonomi e dei lavoratori agricoli stagionali (art. 48, comma 3 e art. 52)¹⁵¹.

Mentre il rappresentante territoriale ha carattere sostitutivo di quello aziendale, di fatto pochissimo presente nelle aziende medio-piccole, il rappresentante di sito produttivo ha carattere sia sostitutivo di altre figure, sia aggiuntivo rispetto alle stesse. L'introduzione di questa figura costituisce una novità che fa proprie complesse spinte sindacali che hanno condotto il legislatore a prevedere vari obblighi di coordinamento e cooperazione tra le imprese volti a proteggere i lavoratori dai "rischi da interferenze", quale, ad esempio, quello di predisporre un unico documento di valutazione dei rischi per la gestione organica ed integrata della sicurezza, imposto ai committenti nell'ambito di contratti d'appalto, d'opera o di somministrazione¹⁵².

¹⁵¹ L'obbligo in questione, a parte l'esiguità degli importi dovuti, risulta molto circoscritto in relazione alla possibilità, accordata ad accordi interconfederali qualificati, di escludere dall'obbligo di finanziamento le aziende che aderiscano ad adeguati sistemi di rappresentanza dei lavoratori o di pariteticità, secondo quanto dispone il secondo periodo del comma 3 dell'art. 48. Sul punto v. M. RICCI, *Gli organismi paritetici e il fondo di sostegno*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, cit., p. 440-441.

¹⁵² V. P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 411.

La rappresentanza dei lavoratori è stata ribadita come rappresentanza specializzata, in quanto volta a tutelare l'interesse comune alla sicurezza di una pluralità di soggetti che lavorano in un medesimo ambiente, ma comunque autonoma rispetto ad altre figure del sistema di prevenzione aziendale e rispetto alle "generaliste" rappresentanze sindacali d'azienda¹⁵³. Se ne sono evidenziati anche i tratti distintivi rispetto alle rappresentanze di cui all'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, identificati nel fatto di essere una rappresentanza "necessaria, obbligatoria e legale", a fronte di quella volontaristica propria dell'art. 9, necessaria non solo per la tutela dei lavoratori, ma anche per l'efficacia del sistema preventivo aziendale, che si giova in modo considerevole di una costante interazione tra tutti i suoi protagonisti¹⁵⁴. Si è ritenuto, d'altra parte, che la necessità riguardasse non solo la rappresentanza, ma anche quell'*expertise* che nel modello dell'art. 9 veniva se mai ricercata all'esterno dell'azienda: da tutto ciò si è tratta l'inconciliabilità non solo concettuale, ma anche pratica dell'art. 9 con le nuove norme sulla rappresentanza dei lavoratori¹⁵⁵. Sul punto tornerò in seguito. Vi è stato anche chi ha distinto tra la rappresentanza per la sicurezza aziendale, di carattere privatistico-volontario, e quelle territoriale e di sito produttivo, di carattere necessario e istituzionale¹⁵⁶.

Le nuove norme ripropongono il problema del carattere libero e democratico che dovrebbe caratterizzare il rapporto tra i lavoratori direttamente interessati ed i loro rappresentanti.

La questione concerne soprattutto le modalità di costituzione a livello aziendale. Si è visto come nelle aziende medio piccole l'ipotesi principale sia quella per cui i lavoratori si scelgono liberamente un proprio rappresentante d'azienda. Il comma 3, dell'art. 47 dispone, però, che ciò avvenga "di norma" e l'unica alternativa prevista per i lavoratori è quella di beneficiare dell'attività del rappresentante dell'intero territorio o comparto produttivo che comprenda anche la loro azienda. Si è visto che di fatto l'elezione diretta non si avverava quasi mai e dove avveniva, avveniva male. La previsione della supplenza da parte di un rappresentante territoriale originato a livello più alto e quindi dotato di maggior forza nei confronti delle controparti private e pubbliche è certamente positiva, ma a mio avviso devono comunque essere i lavoratori direttamente interessati a

¹⁵³ Sul punto v. P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 401; M. LAI, *I soggetti collettivi*, cit., p. 800 ss.

¹⁵⁴ V. P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza: dalle rappresentanze dell'art. 9*, cit., p. 668. Di "figura necessaria, promossa dallo stesso potere pubblico", che deve essere eletta o designata in tutte le aziende parlano anche F. CARINCI, *Habemus il testo unico*, cit., p. XLIV e F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro*, cit., p. 331. Per M.V. BALLESTRERO – G. DE SIMONE, *Diritto del lavoro*, cit., p. 436, la riforma ha accentuato l'istituzionalizzazione della figura del rappresentante e la natura pubblicistica dell'interesse collettivo alla sicurezza.

¹⁵⁵ V. P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza: dalle rappresentanze dell'art. 9*, cit., p. 669. Per O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 466, la figura del rappresentante della sicurezza pare aver assorbito, di fatto se non dal punto di vista giuridico, le competenze delle rappresentanze ex art. 9.

¹⁵⁶ V. P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 400.

decidere se eleggere o no un proprio rappresentante aziendale; se non vogliono o non riescono ad eleggerlo, ben venga l'iniziativa delle strutture sindacali per l'individuazione per più aziende del rappresentante territoriale o di comparto, ma a tale individuazione devono partecipare i diretti interessati delle singole aziende, scegliendo tra elezione e designazione ed attuando o l'una o l'altra¹⁵⁷. Questa partecipazione dovrebbe essere prevista dalla contrattazione collettiva, perché altrimenti si imporrebbe la presenza di soggetti, magari utili alla causa della sicurezza, ma definibili non come rappresentanti, bensì come soggetti terzi di diritto privato investiti dalla legge della tutela dei lavoratori sul terreno della salute mediante le attribuzioni e protezioni di cui all'art. 50.

Con riguardo alle imprese di maggiori dimensioni, un primo problema si ripropone negli stessi termini in cui si poneva nella vigenza del decreto n. 626/1994: è costituzionalmente legittimo imporre ai lavoratori di eleggere il loro rappresentante direttamente e al loro interno solo in assenza di rappresentanze sindacali in azienda? E se le rappresentanze "generaliste", come avviene nella maggioranza dei casi, sussistono, chi decide se il rappresentante per la sicurezza, che di esse deve far parte, deve essere nominato dai lavoratori con elezione o designazione? Alla prima domanda penso si debba rispondere come nel contesto del decreto del 1994: se vi sono le rappresentanze sindacali i lavoratori possono ancora utilizzare l'art. 9, pur con tutti i suoi limiti e senza le prerogative specifiche di cui all'art. 50, altrimenti ne verrebbe violata la libertà sindacale. Alla seconda va risposto che i lavoratori devono comunque essere coinvolti nel decidere sull'alternativa e poi nell'attuare l'elezione o la designazione, dato che solo in tal modo si può assicurare quella partecipazione che accrescere l'effettività della prevenzione.

Sempre nell'ambito delle imprese maggiori, il T.U. ripropone i problemi legati alla previsione per la quale il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza viene eletto o designato "nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda". Fermo restando che anche alla designazione devono partecipare i lavoratori interessati e che queste rappresentanze sindacali aziendali non devono per forza di cose essere le r.s.u. o le r.s.a. *ex art. 19*, rimane dubbio se il rappresentante per la sicurezza si aggiunge ai componenti della rappresentanza "generalista" o ne fa parte. La prima soluzione evidenzia la specialità della figura e la sua autonomia, evitando il sovraccarico di funzioni; la seconda rafforza il modello della rappresentanza a canale unico ed è più idonea alla composizione di eventuali dissensi o conflitti. La contrattazione collettiva ha percorso entrambe le alternative e personalmente condivido gli argomenti spesi da chi ritiene preferibile la prima¹⁵⁸. Ho già ricordato che il T.U., pur confermando la scelta generale del canale unico

¹⁵⁷ Non condivido, quindi, l'opinione per la quale, dato che il T.U. non prescrive che il rappresentante territoriale sia scelto dai lavoratori, potrebbe essere investito dell'incarico dalle strutture sindacali senza alcun coinvolgimento degli interessati (P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 419).

¹⁵⁸ V. ancora P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 418.

di rappresentanza, si è preoccupato del problema del sovraccarico di competenze solo per i rappresentanti della sicurezza territoriale, disponendo l'incompatibilità della loro funzione con "l'esercizio di altre funzioni sindacali operative". Anche se la forza vincolante di questa previsione sarebbe tutta da verificare, si è criticata con fondamento la sua mancata estensione alla figura di rappresentante di sito produttivo¹⁵⁹.

In conclusione, pur comprendendo l'esigenza di evitare conflitti tra lavoratori, ritengo molto serio il pericolo, autorevolmente segnalato, di lesione della libertà sindacale da parte di certe norme sulla costituzione delle rappresentanze e sulla funzione sussidiaria dei rappresentanti territoriali, potendo risultare eccessiva la loro "istituzionalizzazione" nel nome della natura pubblica e generale del bene salute¹⁶⁰. Per superarlo, nei casi davvero rari in cui gli interessati dovessero considerare non loro rappresentanti i soggetti alla cui designazione o elezione non hanno concorso, come valvola di salvezza rimane proprio il ricorso all'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, che considero ancora vigente¹⁶¹, con conseguente diritto dei diretti interessati, nelle aziende di minori dimensioni, di eleggere sempre, e non solo "di norma" (se lo vogliono) chi li rappresenti per le questioni della sicurezza nei confronti del datore di lavoro, e nelle aziende di maggiori dimensioni di eleggere comunque il loro rappresentante, siano o no presenti le rappresentanze aziendali "generaliste". Queste vie di fuga farebbero conservare ai diretti interessati la libertà di scegliere tra le rappresentanze *ex art. 9* e quelle istituzionalizzate previste dal T.U., che perderebbero così ogni valenza di imposizione e obbligatorietà.

14. Contrattazione collettiva, organismi paritetici, partecipazione alla gestione della prevenzione

A prescindere dai problemi appena segnalati, il T.U. ha rafforzato di molto il ruolo che sul terreno della tutela della salute e sicurezza sono chiamati a svolgere i lavoratori, con le loro rappresentanze, la contrattazione collettiva ed i comitati paritetici. Si sono fatti alcuni passi in avanti nella specializzazione delle rappresentanze per la sicurezza rispetto a quelle "generaliste". Le funzioni delle rappresentanze sono state ampliate e comunque utilmente esplicitate ed articolate e tra di esse assumono particolare importanza sia quelle di tipo partecipativo, legate

¹⁵⁹ V. P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 421.

¹⁶⁰ V. G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., pp. 36 e 37 e, specie con riferimento al monopolio di rappresentatività attribuito dal legislatore, in pratica, a CGIL, CISL e UIL e basato sul loro reciproco riconoscimento, F. CARINCI, *Habemus il testo unico*, cit., pp. XLV-XLVII. P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 407, ritiene che i problemi di libertà sindacale possano essere superati considerando che la figura del rappresentante per la sicurezza travalica il rapporto individuale di lavoro e si proietta nell'orizzonte più generale della tutela del diritto alla salute, con il quale va contemperato l'interesse collettivo del sindacato. Ma allora non è più un rappresentante, ma una sorta di tutore.

¹⁶¹ Accenna, da ultimo, ad una integrazione tra l'art. 9 dello Statuto e le norme del T.U. ora in esame L. GAETA, *Appunti dal corso di Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 296.

ai diritti di informazione e consultazione di cui all'art. 50¹⁶², sia quelle, più tradizionali, di controllo ed iniziativa per l'elaborazione, individuazione ed attuazione delle misure di prevenzione, anche se è considerata un'occasione persa la mancata previsione di un arma giudiziaria specifica per le rappresentanze¹⁶³. Al riguardo si è ben distinto il diritto di fare ricorso alle autorità competenti, compresa l'azione giudiziaria, in caso di misure di prevenzione e protezione ritenute inadeguate, previsto ora dalla lett. o) del comma 1, dell'art. 50, del d.lgs. n. 81/2008, dal diritto di far valere le prerogative di rappresentante, per il quale rimane ferma la possibilità di utilizzare l'art. 28 St. lav¹⁶⁴.

Gli spazi riservati dal legislatore alla contrattazione collettiva si sono di molto ampliati per quanto concerne la disciplina e le funzioni dei rappresentanti dei lavoratori e dei comitati paritetici, mentre per ciò che attiene alla possibile implementazione degli standard di protezione non sono stati fatti significativi passi in avanti rispetto alla precedente regolamentazione¹⁶⁵.

Risultano ampliati, invece, i compiti assegnati agli organismi paritetici, definiti dalla lett. ee) dell'art. 2, del T.U. come "organismi costituiti ad iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi ai fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata agli adempimenti in materia; ogni altra attività e funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento". Si tratta di organismi liberamente costituiti ad iniziativa sindacale e caratterizzati dal fatto di non essere soggetti terzi e neutrali rispetto alle imprese ed ai lavoratori, ma espressione congiunta delle due istanze di rappresentanza degli interessi in gioco, attori della filosofia della "partecipazione equilibrata" che caratterizza il sistema di tutela della salute e sicurezza dopo la direttiva n. 89/391/CEE¹⁶⁶. Alle funzioni indicate nella lett. ee) dell'art. 2, l'art. 51 del T.U. aggiunge quelle di supportare le imprese nella individuazione di soluzioni tecniche e organizzative per migliorare la tutela della salute e sicurezza e, su richiesta delle imprese e mediante specifiche commissioni tecniche costituite al loro interno ed eventuali sopralluoghi, il rilascio di attestazioni sulla loro attività di supporto, compresa l'asseverazione della

¹⁶² Va ricordata, peraltro, anche la partecipazione alla riunione periodica di cui all'art. 35.

¹⁶³ V., ad es., G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., pp. 34-35.

¹⁶⁴ Sul punto e la giurisprudenza in tal senso v. M. LAI, *I soggetti collettivi*, cit., pp. 814-815.

¹⁶⁵ Così G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., pp. 38-39, che ritiene che le parti sociali potrebbero utilmente riempire gli spazi lasciati aperti dalle norme elastiche di prevenzione, intervenire con soluzioni "procedurali" sui profili dell'organizzazione del lavoro e sulla pianificazione degli investimenti per la sicurezza, introdurre soluzioni innovative per affrontare meglio rischi e patologie nuove, specie di carattere psico-fisico. Sugli spazi che potrebbero riempire le parti sociali per la prevenzione di queste ultime malattie v. R. NUNIN, *La prevenzione dello stress lavoro-correlato*, Trieste, EUT, 2012, p. 88 ss.

¹⁶⁶ V. P. PASCUCI, *Definizione, ruolo e funzioni dei "genuini" organismi paritetici in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, in P. LOI, R. NUNIN (a cura di), *La bilateralità nel tempo a garanzia dell'artigianato*, EUT, Trieste, 2018, pp. 86-87.

adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'art. 30, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione della loro attività (commi 2, 3, 3 *bis* e 3 *ter*). Il rilievo delle attestazioni dell'organismo paritetico e soprattutto delle sue asseverazioni non è sfuggito agli studiosi della materia: pacifico essendo che le stesse non possono impedire agli organi di vigilanza ed al giudice di verificare l'effettiva adozione e l'efficace attuazione del modello di gestione, è scontato che di esse si terrà molto conto nella valutazione dell'adempimento dell'obbligo di sicurezza, sino a poterle considerare rilevante elemento presuntivo¹⁶⁷.

15. *A dieci anni dal Testo Unico: problemi irrisolti sul piano generale e permanenti difficoltà per le rappresentanze*

Nel corso del 2018 in varie occasioni si è fatto il punto sull'attuazione del T.U. dopo dieci anni dalla sua entrata in vigore e la riflessione ha toccato anche il tema delle rappresentanze dei lavoratori.

Sul piano generale, chi più di altri è stato protagonista e studioso del decreto in esame, nel verificare la bontà dei suoi frutti, accanto ad acquisizioni molto importanti ha segnalato la presenza di varie criticità e ritardi, con conseguenti esigenze di ulteriori interventi normativi¹⁶⁸. Si è rilevato, innanzitutto, il fatto che il d.lgs. n. 81/2008 non è un testo unico, rimanendo esclusi dal nuovo sistema normativo importanti settori della vita economica: con il passare del tempo la distanza tra le regole moderne e quelle vecchie si approfondisce e aggrava; il nuovo sistema istituzionale è stato introdotto con notevoli ritardi e l'attuazione dei controlli ha acquistato poca maggior efficienza rispetto al passato; la portata innovativa e lungimirante della definizione universalistica di "lavoratore" è stata messa in crisi dalla crescita delle tipologie contrattuali flessibili, per le quali l'attuazione della disciplina sulla sicurezza richiederebbe adattamenti che, pur garantendo gli stessi livelli di protezione, riescano a tener conto della diversa contestualizzazione del lavoratore nell'organizzazione aziendale ed a sfumare il concetto di "luogo di lavoro" privandolo del connotato di realtà fisica, come avviene nella c.d. *gig economy*; la crescente competizione cui le imprese sono sottoposte nella dimensione dell'economia globale le induce ad utilizzare il

¹⁶⁷ Così P. PASCUCCI, *Definizione, ruolo e funzioni*, cit., pp. 92-94. Sul rilievo di questi compiti v. anche M. LAI, *I soggetti collettivi*, cit., p. 824. Per G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 38, sarebbe stato meglio attribuire a questi organismi chiari poteri di "certificazione", con possibilità di verifiche a campione da parte degli organi ispettivi. È chiaro che la norma vuole debitamente rispondere all'esigenza di collegare l'attività delle parti collettive con quella degli organismi pubblici, ma il coordinamento non è facile, come hanno dimostrato le modifiche al testo originario del decreto.

¹⁶⁸ Mi riferisco alle analisi di P. PASCUCCI, *Dieci anni di applicazione del d.lgs. n. 81/2008*, in S.M. CORSO (a cura di), *La sicurezza sul lavoro tra bilanci e prospettive a dieci anni dal testo Unico*, La Tribuna, Piacenza, 2019, e *Dopo il d.lgs. 81/2008*, cit., p. 11 ss. Per gli importanti esiti cui è giunta la contrattazione nazionale in materia v. inoltre L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 109 ss.

personale in modo sempre più intenso e flessibile, senza considerazione delle necessità formative e prevenzionali; non si è ancora preso atto dell'importanza, ai fini della prevenzione, dell'elemento dell'organizzazione e dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza¹⁶⁹. Se a questi limiti si aggiungono la crisi economica che proprio dal 2008 ha fermato la crescita del nostro Paese, l'attenuazione delle tutele sul piano del rapporto di lavoro e le conseguenze delle trasformazioni produttive legate allo sviluppo tecnologico si spiega come anche nel decennio appena trascorso i dati sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali siano rimasti praticamente immutati nella loro gravità¹⁷⁰.

Anche le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza, pur molto diffuse, non sono riuscite ad esercitare bene il loro ruolo, incidendo poco sull'effettiva prevenzione anche per l'insufficiente grado di formazione che ha portato scarsa loro considerazione da parte di datori di lavoro e dirigenti¹⁷¹.

In questo contesto le tre confederazioni maggiori nel gennaio 2018 hanno sottoscritto un documento unitario che tocca vari aspetti del tema della salute e sicurezza intendendo rilanciare la presenza dei rappresentanti dei lavoratori e favorire le sinergie tra di essi ed i protagonisti delle relazioni sindacali in azienda per dar vita ad una efficace contrattazione aziendale su tali aspetti. Dopo la conclusione, il 9 marzo 2018, del "Patto per la fabbrica" tra CGIL, CISL, UIL e Confindustria che, tra l'altro, ha reso totalmente elettive le r.s.u., un ulteriore accordo tra le stesse parti, parzialmente dedicato ai temi della salute e sicurezza, è stato raggiunto il 12 dicembre 2018¹⁷². Interessanti sono proprio le regole concernenti la costituzione delle rappresentanze. Per le aziende fino a 15 dipendenti o comunque prive di una rappresentanza "generalista", si prevede che siano i lavoratori a scegliere se attivare o no la procedura volta a costituire una propria rappresentanza interna (eletta o designata) e che per far questa scelta dispongano di un termine di 60 giorni, solo decorso il quale i sindacati procederanno a destinare loro un rappresentante territoriale. Per le aziende con più di 15 dipendenti, si distingue a seconda che siano presenti o no r.s.a. o r.s.u. Nel primo caso, innovando la norma pattizia precedente, si consente che le r.s.a. eleggano al loro interno il rappresentante per la sicurezza; nel secondo, si dispone che le funzioni di rappresentante per la sicurezza, che rimangono affidate ai membri delle r.s.u., siano svolte dai lavoratori che si siano espressamente candidati per svolgerle ed abbiano ottenuto il maggior numero di preferenze tra quelli eletti nella r.s.u.; in caso di mancata elezione nella r.s.u. del candidato per la sicurezza, il rappresentante viene designato dagli eletti alla r.s.u. al loro interno.

¹⁶⁹ Riprendo sempre dalla analisi di P. PASCUCCI, *supra cit.*

¹⁷⁰ Per alcune indicazioni numeriche v. M. LAI, *Rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza e nuovi scenari del mondo del lavoro*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 202.

¹⁷¹ V. M. LAI, *Rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 201 ss. e L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 109 ss. Il primo autore evidenzia anche le difficoltà che si pongono all'attività di tutela del rappresentante in relazione allo sviluppo dei nuovi lavori legati all'evoluzione tecnologica (p. 208 ss.).

¹⁷² Su tutti questi accordi v. *amplius* L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 111 ss.

Si è ben notato come questi recenti interventi della contrattazione collettiva intendano rafforzare i legami tra i diretti interessati alla sicurezza ed i loro rappresentanti¹⁷³. Nel caso delle aziende minori, che la scelta tra elezione diretta o utilizzo di un rappresentante territoriale esterno dovesse spettare ai diretti interessati poteva risultare già dall'interpretazione delle norme del T.U., mentre per migliorare i rapporti tra i lavoratori e il rappresentante territoriale è indispensabile costruire un complesso sistema elettorale e di interazione permanente che coinvolga i lavoratori delle aziende prive di rappresentante interno elettivo. Senza tutto ciò la concessione del termine di 60 giorni per l'elezione del rappresentante interno poco risolve il problema della qualificabilità di rappresentante di un soggetto inviato dall'esterno a tutelare i lavoratori. Nel caso delle aziende maggiori, per me rimane discutibile la scelta dell'inserimento del rappresentante per la sicurezza all'interno della r.s.u., anche se comprendo le esigenze che portano a preferire la strada già percorsa del canale unico, e cioè la necessità di legare strettamente l'attività in materia di sicurezza a quella contrattuale per evitare la creazione di organismi paralleli di rappresentanza, in possibile competizione tra loro, con effetti deleteri sul piano della tutela dei lavoratori¹⁷⁴. Condivido, tuttavia, le critiche alla soluzione prevista per l'ipotesi di mancata elezione nella r.s.u. del candidato alla sicurezza¹⁷⁵. Ad ogni modo, l'equilibrio da raggiungere, in prospettiva futura, non è facile, perché l'esigenza di preservare, in modo democratico e trasparente, il legame tra il rappresentante per la sicurezza ed i lavoratori direttamente interessati (di preservare, in altre parole, ciò che oggi può rimanere di quella che decenni or sono veniva chiamata "soggettività operaia" o "validazione consensuale") va debitamente temperata con quella dei lavoratori stessi di disporre di efficienti rappresentanze "generaliste", democraticamente elette e collegate con le istanze sindacali superiori per la gestione di tutti i problemi legati all'occupazione, ai salari, all'organizzazione del lavoro, ecc.

Molti ritengono che il ruolo dei lavoratori, delle loro rappresentanze, dei sindacati e degli organismi paritetici all'interno dell'attuale sistema di tutela della salute e sicurezza segni il passaggio da una logica più tradizionalmente conflittuale ad un assetto tendenzialmente partecipativo¹⁷⁶. Ribadisco che bisogna distinguere l'atteggiamento conflittuale o collaborativo, che dipende da variabili sul piano dell'evoluzione socio-politica generale e dei singoli gruppi, dagli strumenti di cui i lavoratori e le loro espressioni dispongono per contribuire alle decisioni sulle varie questioni, compresa la salute e sicurezza. Su questo terreno i lavoratori, oltre che attraverso la contrattazione collettiva e l'attività degli organismi paritetici,

¹⁷³ V. L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione*, cit., p. 112, il quale rileva, però, che l'accordo poteva fare di più per incentivare le candidature nelle piccole imprese mediante la previsione di forme di aiuto e sostegno nello svolgimento delle funzioni.

¹⁷⁴ Fa propria questa esigenza M. LAI, *Rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 205.

¹⁷⁵ Per L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione*, cit., pp. 113-114, piuttosto che rimettere alla r.s.u. la designazione, tra i suoi componenti, del rappresentante per la sicurezza sarebbe stato meglio prevedere la ripetizione delle elezioni.

¹⁷⁶ Per tutti v. G. NATULLO, *Il quadro normativo*, cit., p. 33.

“partecipano” ovvero “contribuiscono” all’attuazione delle misure di prevenzione ed alle decisioni in materia, sia individualmente, adempiendo i vari obblighi loro imposti dall’art. 20 ed usufruendo dei diritti di informazione e di formazione, sia mediante le loro rappresentanze, che possono porre in essere le attribuzioni loro assegnate (accessi, informazioni, formazione, consultazioni, formulazione di osservazioni, presenza nelle riunioni periodiche, proposte, avvertimenti, ricorso alle autorità). Si tratta, come esattamente rilevato, di una partecipazione importante, che rientra nelle ipotesi della direttiva europea, ma che rimane debole nel senso che non lambisce la “co-decisione” e la “co-responsabilità”¹⁷⁷.

16. Salute, sicurezza, rappresentanze dei lavoratori, comitati per il contenimento della diffusione del Covid-19: specializzazione, autonomia e validazione consensuale

Appena conclusa la riflessione sugli esiti della riforma attuata con il T.U. e le successive innovazioni, la pandemia da Covid-19 ha cambiato tutto. I tanti provvedimenti tesi a frenarne la diffusione e a sostenere le attività produttive e i bisogni fondamentali dei cittadini hanno toccato innumerevoli aspetti del diritto e della vita sociale, primo fra tutti il diritto del lavoro, su cui gli studiosi si sono impegnati con immediato vigore¹⁷⁸. Il tema della salute e sicurezza, come ben si può capire, è stato tra quelli più rilevanti sia sul terreno pratico che su quello teorico, divenendo un aspetto di primo piano all’interno del diritto del lavoro, come forse non lo è stato mai.

Il punto concreto generale per me più rilevante è che la pandemia ha fatto inevitabilmente passare in secondo piano l’attenzione nei confronti degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali “tradizionali” rispetto a quella rivolta ad una situazione pandemica così tragica ed impressionante. Nei luoghi e nelle attività di lavoro, poi, la “tradizionale” attenzione, cautela e vigilanza, oltre alla stessa organizzazione del lavoro, hanno dovuto tener conto anche delle esigenze e delle specifiche e minute regole tese a combattere la diffusione del virus, e la situazione che si è creata non deve aver fatto bene alla prevenzione dei rischi “tradizionali”, dato che gli infortuni, anche mortali, si sono ripetuti pur nel periodo di sospensione totale o parziale di molte attività economiche.

La disciplina emergenziale in tema di salute e sicurezza è molto vasta ed ha posto numerosi problemi interpretativi sia per il frenetico succedersi di innovazioni

¹⁷⁷ Richiamo ancora l’importante contributo di E. ALES, *La partecipazione (bilanciata) nello Statuto dei lavoratori*, cit., p. 22 ss.

¹⁷⁸ Tra le varie riflessioni collettive sui vari aspetti dell’esperienza giuridica toccati dall’epidemia consentitemi di ricordare quelle raccolte dai miei colleghi dell’ex Facoltà di Giurisprudenza triestina, di cui ho fatto parte per vari decenni, nel volume *Virus in fabula. Diritti e istituzioni ai tempi del covid-19*, a cura di G.P. DOLSO, M. D. FERRARA E D. ROSSI, Eut, Trieste, 2020. Sui temi strettamente lavoristici ricordo l’instant book della Consulta Giuridica della CGIL n. 1-2020 *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, a cura di O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D’ONGHIA E L. ZOPPOLI e gli scritti raccolti nel *Focus: il welfare al tempo della crisi*, in “Rivista del diritto della sicurezza sociale”, 2/2020.

ed abrogazioni¹⁷⁹ che per il necessario coordinamento con le norme “generalì” del sistema¹⁸⁰.

Qui mi voglio soffermare solo sugli aspetti che toccano il ruolo della contrattazione e delle parti sociali. A mo’ di conclusione di questo scritto mi verrebbe da dire: alla fine hanno vinto il sindacato e la contrattazione, ma anche la considerazione della necessità che ai sistemi di protezione partecipino effettivamente anche i lavoratori direttamente interessati nell’ottica di una rinnovata e moderna “soggettività operaia” o “validazione consensuale”.

Mi spiego. La disciplina emergenziale ha posto la disciplina pattizia al primo posto della strumentazione prevenzionistica diretta a tutelare dal Covid-19 i lavoratori addetti alle attività produttive industriali e commerciali. I vari decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che si sono succeduti in questi mesi dispongono, in vero, che in tutto il territorio nazionale le menzionate attività debbano rispettare non solo le prescrizioni generali racchiuse nei decreti stessi e rivolte all’intera popolazione, ma anche quelle contenute nei Protocolli condivisi “di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro”. Si tratta del Protocollo sottoscritto tra Governo e sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro il 14 marzo, poi modificato e firmato nuovamente il 24 aprile 2020, seguito poi da altri Protocolli per i cantieri, i trasporti e la logistica, allegati agli stessi d.P.C.M, l’ultimo dei quali è del 24 ottobre scorso. I Protocolli si autodefiniscono “documenti” che contengono “linee guida condivise tra le Parti per agevolare le imprese nell’adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio”. Per i Protocolli, le attività industriali e commerciali che le norme generali consentono di proseguire devono svolgersi in modo da assicurare alle persone che lavorano adeguati livelli di protezione dal virus e questo obiettivo va perseguito con l’utilizzo degli ammortizzatori sociali, con il ricorso al lavoro agile, con soluzioni organizzative straordinarie, con la riduzione e sospensione temporanea dell’attività e con l’applicazione delle norme contenute nei decreti e nei Protocolli.

¹⁷⁹ Sulle quali v. specialmente P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro: novità e conferme nello ius superveniens del d.P.C.M. 22 marzo 2020 e soprattutto del d.l. n. 19/2020*, in questa “Rivista”, 2020, 1, I, p. 117 ss.; A. BELLAVISTA, *Normativa emergenziale e diritti fondamentali*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D’ONGHIA, E L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid 19 e diritti dei lavoratori*, cit., p. 44. ss; R. NUNIN, *Brevi note in tema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nel contesto dell’emergenza sanitaria da Covid 19*, in G.P. DOLSO, M. D. FERRARA, D. ROSSI (a cura di), *Virus in fabula*, cit., p. 330.

¹⁸⁰ Per questo aspetto v. in particolare A. MARESCA, *Il rischio di contagio da Covid-19 nei luoghi di lavoro: obblighi di sicurezza e art. 2087 c.c. (prime osservazioni sull’art. 29 bis della l. n. 40/2020)*, in questa “Rivista”, 2020, 2, I, p. 5 ss. e G. NATULLO, *Covid 19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”. IT – 413/2020”, p. 10 ss., che peraltro ritiene che le “vecchie regole” sarebbero state sufficienti ad affrontare i problemi posti dalla pandemia per la sicurezza dei lavoratori. A mio avviso è stato meglio dotarsi di norme specifiche ed è fondato pensare che sia stato più facile adottarle ed attuarle inserendole nel sistema complessivo di principi e regole esistenti, risultati molto utili nella vicenda pandemica (in questo senso v. S. BELLOMO, *Il lavoro nella fase 2: il complesso degli obblighi di sicurezza tra normativa dell’emergenza, protocolli sindacali e indicazioni operative. Presentazione*, in questa “Rivista”, 2020, II, p. 49 ss.

Il Protocollo del 24 aprile 2020 contiene varie misure di precauzione anti contagio che le imprese sono tenute ad "adottare" e "applicare" insieme a quelle contenute nei decreti, "da integrare con altre equivalenti o più incisive secondo le peculiarità della propria organizzazione, *previa consultazione delle rappresentanze sindacali aziendali*". Le misure riguardano l'informazione, le modalità di ingresso in azienda da parte del personale e dei fornitori esterni, la pulizia e sanificazione, le precauzioni igieniche personali, i dispositivi di protezione individuale, la gestione degli spazi comuni, l'organizzazione aziendale (turni, trasferte, smart work), orari di entrata e uscita, spostamenti interni, riunioni, gestione dei sintomatici, sorveglianza sanitaria). Alcune di queste misure (chiusura di reparti, riduzione dei livelli produttivi, smart working, ferie arretrate, ecc.) potranno essere adottate dalle imprese "*favorendo accordi con le rappresentanze sindacali aziendali*" (v. punto 8).

Le misure previste dal Governo e dalle parti sociali nei Protocolli condivisi dovrebbero, dunque, agevolare l'adozione di più specifiche misure a livello aziendale ad opera delle imprese stesse, dopo la consultazione delle rappresentanze sindacali aziendali, ovvero ad opera delle imprese e delle rappresentanze sindacali aziendali tramite appositi accordi; una volta adottate, tali misure vanno applicate.

Il considerevole rilievo assunto dalla contrattazione collettiva e dal sindacato nell'ambito della strumentazione per contrastare la diffusione del Coronavirus negli ambienti di lavoro trova, poi, un deciso riscontro laddove i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ed il legislatore hanno, da un lato, espressamente attribuito alle norme dei Protocolli condivisi forza normativa di carattere generale, facendole così superare con un balzo i limiti propri della loro origine pattizia¹⁸¹; dall'altro, disposto che con l'applicazione delle prescrizioni contenute nei vari protocolli e con l'adozione e il mantenimento delle misure ivi previste i datori di lavoro adempiono all'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c. (art. 29 *bis* del d.l. n. 23/2020, convertito in l. n. 40/2020), con conseguente notevole maggior grado di certezza circa gli obblighi da osservare da parte dei datori di lavoro ed esclusione di eventuali obblighi innominati¹⁸².

¹⁸¹ La questione ormai è del tutto pacifica e non occorre che riprenda qui gli specifici dati normativi che la rendono tale, se non per dire che anche il d.P.C.M. del 24 ottobre 2020 ripete che "tutte le attività produttive industriali e commerciali" devono rispettare i protocolli condivisi stipulati per i rispettivi settori (v. P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit., pp. 123-124; A. LASSANDARI, *Rapporti sospesi e modelli crollati?*, in "Lavoro e diritto", 2/2020, p. 169; S. BOLOGNA, M. FAIOLI, *Covid-19 e salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. La prospettiva intersindacale*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", 2/2020, p. 384; P. TULLINI, *Tutela della salute dei lavoratori e valutazione del rischio biologico: alcune questioni giuridiche*, ivi, p. 344; R. NUNIN, *Brevi note in tema di tutela della salute*, cit., p. 337; S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"- IT, 417/2020, p. 4). Le norme dei Protocolli avrebbero avuto comunque efficacia generale in quanto appartenenti a contratti di gestione per R. RAINONE, *La tutela della salute e della sicurezza nella contrattazione collettiva dell'emergenza*, in questa "Rivista", 2020, 2, II, pp. 74-75.

¹⁸² Per tutti v. S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza*, cit., p. 11; R. NUNIN, *Brevi note in tema di tutela della salute*, cit., p. 338; R. RAINONE, *La tutela della salute e della sicurezza*, cit., p. 76; E.E. BOCCAFURNI, *L'art. 2087 c.c. e il valore del protocollo sindacato-azienda nella definizione del perimetro della responsabilità datoriale*, in questa "Rivista", 2020, 2, II, p. 64 ss.; L. ROCCHI, *Art. 2087 c.c.: principio della massima sicurezza esigibile e rischio da contagio*, in questa "Rivista", 2020, 2, II, p. 57 ss.

La disciplina negoziale è considerata “il punto di riferimento più avanzato ed organico a tutela della salute”¹⁸³. L’opinione va condivisa, anche perché vi è un punto del Protocollo del 24 aprile che fa vibrare le corde a chi ha ripercorso i tormentati sentieri delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza muovendo dall’emersione della logica della soggettività operaia e della non delega. A pagina 3, nelle premesse, si legge, infatti, che, “ferma la necessità di dover adottare rapidamente un Protocollo di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus che preveda procedure e regole di condotta, va favorito il *confronto preventivo* con le rappresentanze sindacali presenti nei luoghi di lavoro, e per le piccole imprese le rappresentanze territoriali come previsto dagli accordi interconfederali, affinché *ogni misura adottata possa essere condivisa e resa più efficace dal contributo di esperienza delle persone che lavorano*, in particolare degli RSL e degli RLST, tenendo conto della specificità di ogni singola realtà produttiva e delle situazioni territoriali”. Nella primavera scorsa il diffondersi dell’epidemia e la necessità di proseguire alcune attività produttive imponevano, dunque, una veloce adozione ed attuazione dei protocolli, ma si sarebbe comunque dovuto, per rendere efficaci le loro previsioni, o concordarle con le rappresentanze dei lavoratori direttamente coinvolti, o comunque tener conto in via preventiva delle esigenze da loro fatte valere direttamente o indirettamente. Non so cosa sia successo di fatto nei mesi trascorsi¹⁸⁴, ma lo spunto fa indubbiamente riaffiorare l’importanza della soggettività di chi lavora nella prevenzione dei rischi.

Le sorprese non sono finite. Il punto 13 del Protocollo condiviso del 24 aprile 2020 prevede la costituzione nelle aziende di un “*Comitato per l’applicazione e la verifica delle regole del protocollo di regolamentazione* con la partecipazione delle rappresentanze sindacali aziendali e del RLS” e, “laddove, per la particolare tipologia di impresa e per il sistema delle relazioni sindacali, non si desse luogo alla costituzione di comitati aziendali”, si ipotizza l’istituzione, in sua vece, di un “Comitato territoriale composto dagli Organismi Paritetici per la salute e la sicurezza, laddove costituiti, con il coinvolgimento degli RSLT e dei rappresentanti delle parti sociali”, con l’aggiunta che, a livello territoriale o settoriale, ad iniziativa delle organizzazioni firmatarie del Protocollo, possono essere costituiti “comitati per le finalità del Protocollo, “anche con il coinvolgimento delle autorità sanitarie locali e degli altri soggetti istituzionali coinvolti nelle iniziative per il contrasto della diffusione del COVID19”

Le parti firmatarie del Protocollo condiviso dell’aprile scorso auspicano, dunque, la costituzione di comitati per l’applicazione e la verifica delle norme dei vari protocolli e ne delineano tre forme a seconda del livello, dei loro componenti e delle loro funzioni. La prima, di livello aziendale, prevede la presenza nel comitato, dal lato dei lavoratori, delle rappresentanze sindacali aziendali e del

¹⁸³ V. A. LASSANDARI, *Rapporti sospesi e modelli crollati?*, cit., p. 168.

¹⁸⁴ Sul contenuto dei protocolli, anche aziendali, v. P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 109 ss.; S. BOLOGNA, M. FAIOLI, *Covid-19 e salute e sicurezza*, cit., p. 379 ss.; R. NUNIN, *Brevi note in tema di tutela della salute*, cit., p. 333 ss.

rappresentante dei lavoratori per la sicurezza; non viene detto, ma mi pare scontato, che a questi soggetti possono aggiungersi anche le strutture territoriali dei sindacati aderenti alle parti firmatarie del Protocollo. Dal lato dei datori di lavoro non vi è alcuna prescrizione, con la conseguenza che potranno far parte del comitato lo stesso datore o i rappresentanti che vorrà includere, dirigenti, tecnici, responsabili o componenti del servizio di Prevenzione e Protezione, il medico competente, ecc. Per il discorso che qui sto facendo è rilevante la volontà delle parti di dare autonomia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, anche se si tratta di un'autonomia parziale, dato che, per godere delle prerogative e tutele di cui all'art. 50 del d.lgs. n. 81/2008, il rappresentante, oltre che eletto dai lavoratori al loro interno, può anche essere "eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda" (art. 47, commi 3 e 4)¹⁸⁵.

La seconda forma di comitato è di livello territoriale ed assume carattere sussidiario ed alternativo rispetto a quello aziendale: in assenza di comitati aziendali, si possono costituire comitati territoriali composti dagli Organismi paritetici di cui all'art. 2, lett. ee), del d.lgs. n. 81/2008, se esistenti, con il coinvolgimento degli RLST e delle parti sociali. Non è chiaro se la presenza degli Organismi paritetici di cui al T.U. sia necessaria, ma penso di no, perché pattiziamente è possibile comunque dar vita a qualsiasi tipo di comitato con le prerogative previste dal Protocollo, purché riconosciuto dai soggetti firmatari dello stesso. Non è chiaro nemmeno cosa si intenda per "coinvolgimento" del RLST e delle parti sociali, mentre per i comitati aziendali si usa il termine "partecipazione" delle r.s.a. o r.s.u. e del RLS. Poiché per l'art. 51 del T.U. l'Organismo paritetico di cui all'art. 2, lett. ee), può essere costituito solo a livello territoriale, se in un determinato territorio è stato effettivamente costituito, sarebbe possibile identificare un comitato territoriale anti Covid-19 per lo stesso territorio con l'esistente Organismo paritetico, dovendo il comitato territoriale semplicemente operare *rapportandosi* con le parti sociali ed il RLST. L'ipotesi dipende dalla volontà delle parti sociali e dal loro giudizio sui componenti dell'Organismo paritetico. Se, invece, quest'ultimo non esiste, è importante segnalare la ribadita autonomia del rappresentante territoriale dei lavoratori per la sicurezza, che deve far parte del comitato territoriale insieme con le parti sociali¹⁸⁶.

La terza forma di comitato è di livello territoriale o settoriale, ma è una forma libera, nel senso che non se ne indicano i componenti "necessari": è sufficiente l'iniziativa dei firmatari del Protocollo condiviso e può prevedere "il coinvolgimento" delle istituzioni chiamate a contrastare la diffusione del virus, quali possono essere i Prefetti, la Protezione civile, ecc. Questo nesso è molto

¹⁸⁵ L'esplicita menzione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza tra i soggetti che partecipano al comitato dal lato dei lavoratori è ritenuta una importante novità da C. FRASCHERI, *Il Comitato previsto dal Protocollo condiviso del 14 marzo, integrato il 24 aprile. Dalla fase 1...al futuro*, in "Bollettino Adapt", n. 10/2020, p. 9.

¹⁸⁶ Sulle esperienze dei comitati territoriali composti dai soli rappresentanti delle parti sociali, in difetto di Organismi paritetici e di RLST, v. ancora C. FRASCHERI, *Il Comitato previsto dal Protocollo*, cit., pp. 10-13.

importante, perché poco praticato dal legislatore ed in certe occasioni praticato male (ricordo quanto detto all'inizio sul sistema abbozzato dalla riforma sanitaria del 1978)¹⁸⁷.

La previsione di quest'ultima forma di comitato ammette qualsiasi tipo di composizione per i comitati territoriali e settoriali, facendo salva solo l'iniziativa sindacale e comprendendo, a mio parere, anche un controllo dei firmatari sul risultato della loro iniziativa, e cioè sulla composizione dell'organismo, che alla fin fine deve comunque essere riconosciuto dalle parti firmatarie del Protocollo condiviso come appartenente al complessivo sistema anti Covid-19 da esse creato, anche solo per svolgere attività relative alle "finalità del Protocollo". D'altra parte, se vi è questo riconoscimento, sono possibili comitati a forma libera, o comunque organismi paritetici di vario tipo, anche di livello aziendale e per lo svolgimento delle medesime attività.

Il discorso sin qui fatto è importante, perché a questi vari organismi il Protocollo condiviso attribuisce compiti diversi che vanno poi coordinati con quelli propri del datore di lavoro e da questi assunti o di comune accordo con i rappresentanti dei lavoratori o comunque dopo averli consultati, come sopra indicato. Ci si deve subito chiedere se i compiti attribuiti ai primi due tipi di comitati siano diversi da quelli conferiti al terzo tipo. I primi sono costituiti "per l'applicazione e la verifica delle regole del protocollo di regolamentazione", mentre i secondi possono essere costituiti "per le finalità del Protocollo". Forse la differenza vale per l'ipotesi di presenza, nei comitati del terzo tipo, di soggetti istituzionali, che potrebbero essere chiamati a verificare l'idoneità e l'attuazione nelle singole aziende delle regole del protocollo: in questo caso non si è voluto attribuire compiti di applicazione e verifica, ma solo funzioni più genericamente connesse alle finalità del protocollo, per evitare possibili incompatibilità. Se non vi è tale presenza, i compiti potrebbero essere anche di applicazione e verifica.

Ma "applicazione" e "verifica" cosa significano precisamente a mente di quanto disposto dal Protocollo del 24 aprile? Al riguardo sono state criticate le scelte di costituire comitati regionali con soli compiti di "verifica", simili a quelli di vigilanza, mentre il Protocollo del 20 aprile attribuisce anche compiti di attuazione delle misure, nell'ambito di una "collaborazione" a cui sono chiamati i rappresentanti dei lavoratori presenti nel comitato¹⁸⁸. A me pare che un conto sia l'"adozione" dei protocolli di sicurezza aziendali anti Covid-19 a cui le singole imprese sono chiamate a dar vita sulla scorta delle Linee guida condivise di cui al protocollo del 24 aprile, un conto l'"applicazione" delle regole contenute nel Protocollo del 24 aprile e nei protocolli aziendali ed un conto la "verifica" del loro concreto rispetto. L'"adozione" è compito e responsabilità delle imprese, che

¹⁸⁷ Sull'importanza di questi comitati locali "a forma libera", specie per la soluzione "tripartita" di problemi non completamente risolti a livello di regolazione nazionale (gestione dei lavoratori fragili, uso di test sierologici, scarsa disponibilità di tamponi per il rientro al lavoro dei dipendenti contagiati) v. C. FRASCHIERI, *Il Comitato previsto dal Protocollo*, cit., pp. 13-14.

¹⁸⁸ V. ancora C. FRASCHIERI, *Il Comitato previsto dal Protocollo*, cit., p. 12.

devono previamente sentire le rappresentanze sindacali aziendali ovvero, per le materie di cui al punto 8, far propri i risultati di accordi con le rappresentanze stesse. L'“applicazione” delle regole o misure implica la loro attuazione concreta, quotidiana, nei luoghi e nell'organizzazione del lavoro, e non può che competere ancora all'impresa e a tutti i soggetti protagonisti della tutela della sicurezza che possono incidere di fatto sulla stessa, ma non a comitati che possono essere lontani dall'agire quotidiano. Forse qui “applicare” significa proprio “adottare”, e cioè determinare disposizioni più specifiche a livello aziendale dando vita ai protocolli di sicurezza anti contagio che attuano quello del 24 aprile. Il che mi pare del tutto normale in un contesto di forte partecipazione degli interessati: la specificazione delle regole del Protocollo dell'aprile può avvenire non solo unilateralmente (ma previa consultazione delle rappresentanze sindacali aziendali), e non solo “bilateralmente” tramite accordi tra l'impresa e queste ultime, ma anche per mezzo delle decisioni prese dal comitato. In questo caso, se si è d'accordo, la partecipazione può lambire la “co-decisione”. Si tratterebbe di una versione del tutto volontaria della partecipazione, ma anche un po'istituzionalizzata, perché l'osservanza di queste misure integra l'adempimento dell'obbligo di sicurezza. È chiaro, infine, che l'attività di verifica delle regole è alternativa ai controlli ed alle ispezioni che competono ad altri soggetti.

Le regole contenute nei protocolli condivisi o poste in essere dai comitati di cui si è appena parlato, con la loro forza normativa e rilevanza esplicita ai fini dell'obbligo di sicurezza, contribuiscono, a mio avviso, a semplificare la soluzione della questione, davvero importante e di notevole interesse per le sue conseguenze, se il contagio da coronavirus sia un rischio generico estraneo all'organizzazione dell'impresa e all'obbligo di sicurezza *ex art.* 2087 c.c. (tranne che nei servizi sanitari, nei laboratori, ecc.) ovvero un rischio generico aggravato dalla circostanza dello svolgimento di attività lavorativa all'interno di una struttura che prevede la compresenza di più soggetti, rientrando nell'obbligo di sicurezza con conseguente obbligo di aggiornamento del documento di valutazione dei rischi¹⁸⁹. A me pare che il rischio da Covid-19, pur essendo un rischio esterno/generale e non direttamente e strettamente aziendale, si trasforma in rischio generico aggravato, interno, per i lavoratori che possono esserne esposti, con la conseguenza che deve essere valutato dal datore di lavoro come un rischio anche aziendale e, quindi, specifico; non può scordarsi, tuttavia, che le norme anti Covid-19 che il datore di lavoro deve osservare per essere adempiente all'obbligo di sicurezza sono quelle

¹⁸⁹ Nel primo senso v., ad es., P. PASCUCCI, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra “raccomandazioni” e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in questa “Rivista”, 2019, 2, I, pp. 99-106 e *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 129 ss.; C. LAZZARI, *Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19*, ivi, 2020, 1, I, p. 140; A. MARESCA, *Il rischio di contagio da Covid-19*, cit., p. 6 ss.; nel secondo P. TULLINI, *Tutela della salute dei lavoratori*, cit., p. 337 ss.; S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza*, cit., p. 4 ss.; A. LASSANDARI, *Rapporti sospesi e modelli crollati?*, cit., p. 168 e la dottrina conforme ivi citata; G. NATULLO, *Covid 19 e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 11 ss.; R. NUNIN, *Brevi note in tema di tutela della salute*, cit., p. 333. Per l'obbligo di aggiornare il documento di valutazione dei rischi v. S. BOLOGNA, M. FAIOLI, *Covid-19 e salute e sicurezza*, cit., p. 382 ss.

dei vari d.P.C.M. e quelle formalizzate nei Protocolli condivisi dei vari livelli, già specificate e precise, le quali, una volta “adottate”, devono poi solo essere “applicate”, senza bisogno di ulteriori formalizzazioni. Lo specifico aggiornamento del documento di valutazione dei rischi non mi sembra, dunque, necessario, almeno in teoria e salvo che non vi sia qualche aspetto organizzativo o comportamentale che richieda una ulteriore formalizzazione: il che potrebbe essere rivelato solo dall’esperienza concreta¹⁹⁰.

È inutile preconizzare quanto di questo sistema di protezione anti virus potrà rimanere dopo la fine dell’epidemia. Sarebbe, comunque, auspicabile che non vengano dispersi gli spunti nel senso della permanenza di un ruolo importante del sindacato, dell’autonomia delle rappresentanze per la sicurezza, della “validazione consensuale” e della non delega¹⁹¹

Abstract

In occasione dei 50 anni dello Statuto dei lavoratori, lo scritto ripercorre il tema del coinvolgimento dei lavoratori nella definizione ed attuazione delle misure di prevenzione della loro salute e sicurezza. Nell’attuale pandemia da Covid-19, le precauzioni da adottare per scongiurare il diffondersi dei contagi nei luoghi di lavoro riservano uno spazio molto rilevante alla contrattazione collettiva, alle rappresentanze per la sicurezza ed agli organismi bilaterali, così attribuendo nuova potenziale vitalità al sindacato e inaspettata attualità ad un possibile protagonismo dei lavoratori direttamente interessati. Non è dato prevedere, tuttavia, se le previsioni sul piano normativo si tradurranno nella prassi quotidiana e se riusciranno ad estendersi anche oltre i confini della lotta al Covid-19.

On the occasion of the 50th anniversary of the Workers’ Statute, the writing resumes the issue of employees involvement in the definition and implementation of measures to protect their health and safety. In the current Covid-19 pandemic, the precautions to be taken to avoid the spread of infections in te workplaces reserve a very big space for collective bargaining, safety representatives and bilateral bodies, thus living a new potential vitality to the unions and unexpected actuality to the employees directly involved. However, it cannot be predicted whether the rules will translate into daily practise and whether will be able to extend even beyond the borders of the fight against Covid-19.

Parole chiave

Sicurezza, lavoro, rappresentanze, contrattazione collettiva, Covid-19, partecipazione

Keywords

Safety, work, representatives, collective bargaining, Covid-19, participation

¹⁹⁰ Su queste premesse L. ROCCHI, *Art. 2087 c.c., cit.*, p. 56 ss., ritiene non necessaria la modifica del documento in parola.

¹⁹¹ Che anche in questo periodo, malgrado tutto, il sindacalismo confederale storico sia vivo e vitale è ribadito da L. MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell’epoca del tramonto del neoliberalismo*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 407/2020”.