



**Ente Bilaterale Nazionale Terziario**

# **I DIRITTI COLLETTIVI PER LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NELLE ATTIVITÀ COMMERCIALI**

*di Olivia Bonardi*

I DIRITTI COLLETTIVI PER LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NELLE ATTIVITÀ COMMERCIALI



**Ente Bilaterale Nazionale Terziario**



## ENTE BILATERALE NAZIONALE TERZIARIO

Via Marco e Marcelliano, 45 - 00147 Roma - Tel. 06/57305405 - Fax 06/57135472

info@ebinter.it - ebinter@pec.it - www.ebinter.it

### I SOCI



### COME NASCE

L'Ente Bilaterale Nazionale Terziario è un organismo paritetico costituito nel 1995 dalle Organizzazioni Nazionali Confcommercio e Filcams - Cgil, Fisascat - Cisl e Uiltucs - Uil sulla base di quanto stabilito dal CCNL del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi. L'Ente ha natura giuridica di associazione non riconosciuta e non persegue finalità di lucro.

### GLI SCOPI

L'Ente Bilaterale Nazionale Terziario ha tra i suoi scopi di incentivare e promuovere studi e ricerche nel settore Terziario, con riguardo alle analisi dei fabbisogni formativi, di promuovere iniziative in materia di formazione continua, formazione e riqualificazione professionale, anche in collaborazione con Istituti nazionali, europei, internazionali e di fornire e attuare procedure per accedere ai programmi comunitari finanziati dai fondi strutturali, con particolare riferimento al Fondo Sociale Europeo. Le azioni individuate dalle parti sociali vengono avviate dall'Ente sia sulla base delle proprie risorse sia ricorrendo all'apporto di professionalità esterne di Enti di formazione, Centri di Ricerca, Centri Studi.

### LE ATTIVITÀ

Ricerche, Formazione/Progetti, Osservatorio Nazionale sul settore Terziario, Statistiche, Archivio della contrattazione decentrata. L'Ente è posto al centro di una rete capillare che comprende oltre 100 Enti Bilaterali territoriali costituiti su tutto il territorio nazionale. Nel corso di questi anni l'attività istituzionale di Ebinter è stata caratterizzata dalla partecipazione anche a progetti formativi finanziati dal FSE. L'Ente Bilaterale Nazionale Terziario, avvalendosi della collaborazione di istituti di ricerca, ha realizzato e continua a realizzare, nel rispetto dei propri obiettivi istituzionali, una serie di pubblicazioni su temi di estrema attualità e di forte valenza per il sistema, in grado di valorizzare le esigenze e le specificità del settore terziario. Sono state editate nel corso di questi anni una serie di ricerche che hanno suscitato l'interesse di tutte le componenti sociali del sistema associativo. Altre iniziative sono state realizzate nel formato cd-rom nell'ottica di un sempre maggior sviluppo della formazione a distanza.



#### Centro Studi

Nel 2007 nasce, quale diramazione organizzativa del Ce.Mu. Centro Multiservizi, il Centro studi sociali per il terziario, turismo e servizi Filcams CGIL, al fine di promuovere e coordinare studi e ricerche in campo sociale e del lavoro e sulle tematiche previdenziali, assistenziali e assicurative.

L'azione e l'organizzazione del Centro studi ruotano attorno a una serie di ambiziosi progetti, che puntano alla promozione, all'attuazione e al coordinamento di attività di studio e ricerca nei settori sindacale e del lavoro, della previdenza e della sicurezza sociale, del welfare contrattuale e della responsabilità sociale delle imprese.

#### Centro studi Filcams CGIL

Si tratta di progetti di ampio respiro e di grande spessore culturale, sempre con un occhio di riguardo agli scenari, alle tematiche, all'evoluzione e alle innovazioni che, sia a livello nazionale sia internazionale, caratterizzano i comparti del terziario, del turismo e dei servizi.

Particolarmente importante è il lavoro realizzato dal Centro studi per l'Osservatorio sul terziario di mercato, progetto avviato nel 2011 in collaborazione con alcuni tra i maggiori esperti nel settore e condotto continuamente, seppur con tempistiche e uscite differenti. I dati dell'Osservatorio offrono un insieme articolato e puntuale di informazioni di carattere tecnico, indispensabili elementi di conoscenza nel confronto negoziale tra le parti sociali e nella difesa delle condizioni e dei diritti dei lavoratori.

Il Centro studi cura la raccolta, conservazione e catalogazione, in un apposito archivio storico informatico, di pubblicazioni e materiale documentario relativo all'attività sindacale e alle tematiche del lavoro.

Per il conseguimento e nell'ambito di tali finalità il Centro studi si mette in relazione con organismi universitari e altri enti e gruppi di ricerca, e si avvale della consulenza di ricercatori, studiosi ed esperti nel campo delle problematiche individuate. Si occupa inoltre di promuovere e stimolare forme di incontro, scambio, comunicazione e confronto, nonché di divulgazione e di collaborazione scientifica interdisciplinare, anche attraverso l'organizzazione di convegni, seminari e ogni altra iniziativa volta a valorizzare, approfondire e diffondere il materiale culturale e informativo prodotto.



#### Centro Multiservizi

Il Centro Multiservizi Ce.Mu. svolge la propria attività nel settore editoriale, della ricerca, della formazione e informazione, della promozione del sistema bilaterale.

In relazione a un'area così vasta e complessa, l'offerta di Ce.Mu. si concretizza in una serie di servizi che rispondono a specifiche esigenze e si sviluppano su più versanti:

- pubblicazione di studi, ricerche, materiale informativo e volumi di pregio ad alto valore culturale, propri e di terzi, anche di carattere digitale, relativi alla sfera sociale e lavorativa;
- impostazione e allestimento di campagne informative e servizi promozionali connessi alla sua attività;
- gestione di siti internet dedicati al settore del terziario e al suo sistema bilaterale, attraverso la redazione di contenuti, notizie, approfondimenti e di una Newsletter periodica che rappresentano un efficace strumento di promozione e conoscenza per aziende, lavoratori, professionisti del settore;
- formazione professionale e sindacale;
- organizzazione di seminari, congressi, convegni e incontri tematici;
- attuazione di capillari campagne informative sulle tematiche previdenziali, assistenziali e assicurative e costruzione, sul territorio, di un servizio di rete al fine di far conoscere a lavoratrici e lavoratori le modalità per usufruire delle prestazioni e dei rimborsi;
- in stretto e costante collegamento con l'Ufficio Stampa Filcams CGIL, Ce.Mu. infine è di supporto a Filcams nella fornitura di servizi connessi all'attività di ufficio stampa e videoconferenza.

La sede operativa è in Viale Glorioso, 11 00153 Roma - Sito web: [www.ce-mu.it](http://www.ce-mu.it) • e-mail: [info@ce-mu.it](mailto:info@ce-mu.it)



**Ente Bilaterale Nazionale Terziario**

**I diritti collettivi  
per la tutela della salute  
e sicurezza  
nelle attività commerciali**

*di Olivia Bonardi\**

---

\* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università Statale di Milano



**Stampa**  
Tipografia C.S.R. S.r.l.  
Via di Salone, 131/C  
00131 Roma

Finito di stampare nel mese di marzo 2022

**SOMMARIO**

Pag

<b>1. Introduzione: ragioni e limiti di una ricerca</b>	<b>3</b>
1.1 Salute e sicurezza nel commercio	7
1.2 La tutela della salute e sicurezza del lavoro nei centri commerciali	10
<b>2. La rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza</b>	<b>21</b>
2.1 La rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza e i modelli di partecipazione	23
2.2 La rappresentanza per la sicurezza nella legislazione nazionale	26
2.3 RIs e altre forme di rappresentanza	
2.4 L'ambito di operatività del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza: impresa, unità produttiva, ciclo produttivo, teatro lavorativo complesso. Il ruolo centrale della contrattazione collettiva	36
2.5 Le persistenti criticità	45
<b>3. La contrattazione collettiva di settore</b>	<b>29</b>
<b>4. Dal patto per la fabbrica al dopo Covid: quali prospettive     per gli RIs nel settore del commercio?</b>	<b>61</b>



1. Introduzione:  
ragioni e limiti  
di una ricerca





Nonostante l'immagine di relativa sicurezza che generalmente si ha del lavoro nelle attività commerciali, si deve prendere atto come questo sia il settore dei servizi con il maggior numero di infortuni, superiore anche a quello della sanità e dei trasporti. Tuttavia, lo studio della tutela della salute e sicurezza nel settore del commercio e, in particolare del ruolo della rappresentanza dei lavoratori, sconta una serie di difficoltà tecniche e metodologiche di cui occorre dare subito conto. Anzitutto, come in tutti i settori, si deve fare i conti con la mancata implementazione di buona parte delle previsioni del d. lgs. 81/08. Non solo si deve registrare la perdurante assenza dei decreti attuativi, soprattutto continua a mancare l'elaborazione di una strategia nazionale per la prevenzione e resta ambiguo il ruolo dei diversi soggetti coinvolti nel sistema istituzionale predisposto al governo delle politiche di prevenzione<sup>1</sup>. Anche per queste ragioni, la ricerca sconta una serie di difficoltà connesse al reperimento del materiale: come si vedrà mancano dati precisi sull'effettiva nomina ed operatività dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza sia aziendali, sia territoriali e di sito. In particolare,

---

<sup>1</sup> Per questi aspetti si veda Cgil-Cisl-Uil, *Documento unitario assemblea unitaria degli RLS/RLST*, Napoli, 11 febbraio 2016, in [www.Olympus.it](http://www.Olympus.it).

costituisce elemento di estrema gravità la perdurante mancata attuazione delle previsioni di cui all'art. 52, d. lgs. 81/08, ovvero l'attivazione del Fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti per la sicurezza territoriali e alla pariteticità, che avrebbe dovuto garantire la presenza dei rappresentanti per la sicurezza in tutte le aziende. Mancano inoltre banche dati liberamente accessibili alla ricerca sulla contrattazione collettiva del settore e sugli accordi relativi all'implementazione delle previsioni del testo unico in materia di salute sicurezza sul lavoro, soprattutto per quanto riguarda i livelli territoriale e aziendale. Non risultano nemmeno condotti studi specifici sulle condizioni di salute e sicurezza del settore del commercio, salvo rare eccezioni<sup>2</sup> e alcuni studi di qualche volenteroso Servizio di prevenzione delle Aziende sanitarie locali<sup>3</sup>. Questi ultimi, pur fornendo importantissime informazioni sui rischi specifici del lavoro nel commercio, non riescono ad assumere quelle caratteristiche di sistematicità che sarebbero necessarie per attivare risposte incisive e rilevanti per l'intero settore.

6

Il secondo ordine di difficoltà attiene al fatto che l'implementazione di un sistema di rappresentanza per la sicurezza nel settore risente di tutti i dubbi interpretativi che sono emersi con riferimento al rapporto tra rappresentanze sindacali e rappresentante per la sicurezza e di tutto il dibattito relativo alla natura giuridica della figura dell'RIs, considerato da alcuni rappresentanza istituzionale (di stampo quasi pubblicistico) e da altri una forma di rappresentanza privatistica, seppure necessaria. Su questi aspetti sarà importante soffermarsi, poiché dall'interpretazione del quadro normativo dipende la azionabilità di alcune linee di politica sindacale piuttosto che altre.

Il terzo ordine di difficoltà è connesso alle trasformazioni che negli anni più recenti hanno attraversato il settore del commercio. Da

<sup>2</sup> Si veda per es. Delaria I., Nunzio D., Giaccone M. (a cura di), *Lavorare nel commercio e nel turismo. Condizioni di lavoro, salute e sicurezza*, Roma, Ediesse, 2014.

<sup>3</sup> Su cui si dà conto al §1.2.

un lato l'accentramento delle attività da parte della Gdo sembra per alcuni versi aver semplificato le cose-almeno dal punto di vista giuridico-essendo la normativa in materia di salute sicurezza costruita a misura di grande impresa. Dall'altro canto, però, la diffusione dei centri commerciali pone nuove sfide anche alla disciplina giuridica, sollevando tutte le questioni connesse alle difficoltà insite nella necessità di individuare la figura del datore di lavoro e i vari soggetti responsabili della prevenzione nelle aree comuni e di definire adeguate forme di raccordo tra i sistemi di prevenzione delle singole realtà produttive presenti all'interno del centro. Di tali complesse questioni si tratterà al §1.3, non senza sottolineare subito come l'avvento del commercio elettronico, i cui trend di crescita si sono notevolmente accelerati con la pandemia, stia già determinando ulteriori mutamenti, i cui segnali più emblematici sono la crescita e le problematiche dei *riders* da un lato e l'obsolescenza e l'abbandono dei centri commerciali dall'altro.

### 1.1 Salute e sicurezza nel commercio

Secondo l'Inail, i fattori maggiormente problematici sono causati dai disturbi all'apparato muscolo-scheletrico, che costituiscono la maggior causa di denunce di malattie professionali, e dallo stress, quest'ultimo soprattutto dovuto agli orari di lavoro, alla loro variabilità anche su giorni festivi e in orari notturni, nonché alla difficoltà ad interagire con la clientela<sup>4</sup>.

Come si è accennato al §1.1, le informazioni in proposito risultano per lo più frammentarie, frutto di analisi e ricerche condotte da vari Servizi di prevenzione e sicurezza delle Aziende sanitarie locali in assenza di studi e indagini epidemiologiche su scala na-

<sup>4</sup> Sul tema v. Di Nunzio D., Giaccone M., *Salute, sicurezza e benessere sul luogo di lavoro*, in Delaria I., Nunzio D., Giaccone M. (a cura di), *Lavorare nel commercio e nel turismo*, cit., p. 49 e ss., nonché la nota Inail, *Meno infortuni nel commercio, ma le tecnopatie in cinque anni sono aumentate di un terzo*, in [https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/news-ed-eventi/news/ucm\\_182609\\_meno\\_infortuni\\_nel\\_commercio\\_.html](https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/news-ed-eventi/news/ucm_182609_meno_infortuni_nel_commercio_.html), pubblicata il 10 giugno 2015.

zionale, almeno per quanto consta. Significative sono in ogni caso le ricerche condotte dallo Spsal della Ussl di Verona, dallo Spsal della Ats di Brescia e dallo Spsal della Ats di Milano, di cui si dà meritoriamente conto sul sito della Filcams e ove si riportano diverse indicazioni bibliografiche circa gli studi di medicina del lavoro relativi alle correlazioni tra le patologie dell'apparato muscolo-scheletrico e le mansioni degli addetti al supermercato (in particolare delle cassiere)<sup>5</sup>.

Si segnala altresì una ricerca condotta dai Servizi di Prevenzione e Sicurezza Ambienti di Lavoro dell'Emilia Romagna, che si è occupata del rischio ergonomico da movimentazione manuale dei carichi e da movimenti ripetitivi degli arti superiori nella Gdo; rischi che riguardano prevalentemente gli addetti alle casse, alla gastronomia, alla drogheria e al magazzino. Essi coinvolgono quindi sia l'attività di cassiera sia le molteplici attività di sbancalaggio, rifornimento dei piani di vendita e confezionamento. La maggior parte delle patologie riguarda disturbi all'apparato muscolo-scheletrico che colpiscono la colonna vertebrale, le spalle e gli arti superiori<sup>6</sup>. Sono d'altra parte frequenti anche i rischi di cadute, di punture e di tagli alle mani<sup>7</sup>.

Altri rischi dipendono dalle caratteristiche dell'ambiente di lavoro e in particolare dal microclima: areazione, illuminazione, inquinamento dalle sostanze presenti e conseguenze del sovraffollamento incidono sulle condizioni di salute<sup>8</sup>. Uno studio dell'Inail ha inoltre

<sup>5</sup> V. la documentazione pubblicata sul sito della Filcams Lombardia, in <https://www.Rlsfilcams-lombardia.org/approfondimenti-salute-e-sicurezza/sorveglianza-sanitaria/>, cons. il 1° settembre 2021.

<sup>6</sup> V. la scheda *Valutare i disturbi muscolo-scheletrici nei supermercati*, in <https://www.puntosicuro.it/sicurezza-sul-lavoro-C-1/settori-C-4/sanita-servizi-sociali-C-12/valutare-i-disturbi-muscolo-scheletrici-nei-supermercati-AR-10678/>.

<sup>7</sup> V. le schede pubblicate dall'Organismo paritetico facente capo all'Ente bilaterale del terziario della provincia di Varese in <https://www.entibilaterali.va.it/opp-speciale.html>, con una dettagliata analisi dei rischi dei vari addetti alle diverse mansioni del settore.

<sup>8</sup> V. le ricerche condotte da Filcams Lombardia in <https://www.Rlsfilcams-lom->

evidenziato la sussistenza di diversi rischi per l'apparato respiratorio all'interno della Gdo: asma bronchiale, rinite, bronchite cronica e alveolite allergica sono spesso causati dall'inalazione di polveri provenienti da sostanze vegetali e o da muffe, acari e agenti chimici. Anche il microclima risulta frequentemente eccessivamente caldo o eccessivamente freddo, ad esempio a causa della presenza di numerose celle frigorifero. Tali fattori di rischio richiedono una valutazione e misure di prevenzione specifiche<sup>9</sup>.

Tra i rischi psicosociali, una ricerca condotta da Regione Lombardia in collaborazione con Inail<sup>10</sup> ha individuato: l'elevato carico emotivo dato dalla continua interazione con i clienti (con eventuali casi di conflittualità, aggressioni verbali e/o fisiche, molestie, ecc.); l'imposizione di ritmi di lavoro elevati, soprattutto in alcuni giorni della settimana e/o periodi dell'anno, la concessione di pause di lavoro brevi e/o poco frequenti, l'imposizione di lavoro a turni, anche serali, nei fine settimana e durante le festività; nonché di turni di lavoro giornaliero spezzati con lunghi intervalli, riposi compensativi in giorni infrasettimanali, reperibilità giornaliera con mutamenti repentini di orario e turni, richieste di disponibilità al cambio turno e comunque con scarso preavviso, prolungamento degli orari di apertura dei punti vendita. Si è parlato in proposito di «un modello organizzativo caratterizzato da sforzi fisici ripetuti in un contesto di ritmi intensi», in cui tra l'altro i bassi salari e le scarse prospettive di carriera peggiorano il quadro<sup>11</sup>.

Altre problematiche sono connesse all'introduzione di innova-

bardia.org/approfondimenti-salute-e-sicurezza/ambienti-di-lavoro/.

<sup>9</sup> V. le ricerche condotte da Filcams Lombardia in <https://www.Rlsfilcams-lombardia.org/approfondimenti-salute-e-sicurezza/ambienti-di-lavoro/>.

<sup>10</sup> Se ne ha notizia dal sito Puntosicuro, consultato il 1° settembre 2021: <https://www.puntosicuro.it/sicurezza-sul-lavoro-C-1/tipologie-di-rischio-C-5/rischio-psicosociale-stress-C-35/-stress-lavoro-correlato-nel-settore-commercio-gdo-AR-16050/>.

<sup>11</sup> Di Nunzio D., Giaccone M., *Salute, sicurezza e benessere sul luogo di lavoro, cit.*, pp. 49-52.

zioni tecnologiche come le casse automatiche o veloci, che modificano la modalità di lavoro, richiedendo al personale nuovi compiti di assistenza e di vigilanza sulla clientela e di gestione dei malfunzionamenti. L'innovazione tecnologica porta con sé anche l'incremento dei potenziali metodi di controllo sullo svolgimento della prestazione di lavoro e di verifica della produttività dei lavoratori, fonte di rilevante apprensione, soprattutto per i lavoratori precari.

Si è già accennato ai rischi di aggressione e molestie insiti in ogni lavoro a contatto con la clientela, si deve aggiungere ora che i rischi psicosociali legati al rapporto con il pubblico sono incrementati dalla necessità di verificare ed eventualmente richiedere ai clienti il rispetto delle misure di contenimento dei rischi di contagio.

In conclusione, si può osservare come il settore non sembri presentare elementi di controtendenza rispetto al generale quadro di peggioramento di molte variabili incidenti negativamente sulle condizioni di lavoro. Si è parlato in proposito di una tendenza all'intensificazione dei ritmi di lavoro, a un incremento delle mansioni ripetitive e di posture incongrue, nonché all'aumento del rischio psicosociale, in particolare connesso all'insicurezza lavorativa<sup>12</sup>, elementi questi che, come si è visto, sono particolarmente ricorrenti nel settore del commercio.

## ***1.2 La tutela della salute e sicurezza del lavoro nei centri commerciali***

Problematiche specifiche si registrano per quanto riguarda la protezione della salute e sicurezza di coloro che lavorano nei centri commerciali. È difficile stabilire a priori quali siano gli obblighi in materia e soprattutto individuare a quali soggetti essi facciano capo, poiché ciò dipende dalle forme giuridiche e dall'organizzazione di ciascun centro. In linea di massima, la struttura dei centri commerciali viene ricondotta quella dei condomini: accanto alla pro-

<sup>12</sup> Battistelli S., Fontana D., *Primo accordo attuativo del «Patto per la fabbrica»: quali criticità per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2020, I, p. 499.

prietà esclusiva dei singoli negozi si trovano ampie aree comuni, che richiedono specifici interventi di gestione. Per prassi ciò avviene mediante la costituzione di una società o di un consorzio avente la funzione di gestire le parti comuni e di promuovere commercialmente l'intera struttura. Si parla in questo senso di «società di gestione»<sup>13</sup>. A ben vedere, si tratta di una struttura che è decisamente simile a quella assunta dagli Interporti<sup>14</sup>, che accolgono imprese di trasporto e altre attività imprenditoriali che arricchiscono la catena del valore attraverso lavorazioni differenti e la cui struttura, nonostante le differenze dei sistemi di *governance* è, al pari di quella dei centri commerciali, tendenzialmente paragonabile a quella di un condominio. Tale assetto organizzativo ha indotto gli addetti ai lavori a tenere distinti i profili di gestione della sicurezza all'interno dei singoli negozi da quella relativa alle parti comuni. Per i primi sarebbe assolutamente pacifica l'attribuzione ai singoli titolari degli obblighi di sicurezza, ancorché anche con riferimento a questi l'applicabilità della normativa di cui al d. lgs. 81/08 dipenda dalla presenza di lavoratori, su cui si tornerà tra breve.

Molto più complessa risulta la questione della gestione della sicurezza nelle parti comuni del centro commerciale, non solo per i classici rischi derivanti da eventuali insidie dell'ambiente, quale potrebbe essere ad esempio un pavimento sconnesso o semplicemente bagnato, ma anche per le questioni relative alla gestione della sicurezza rispetto ai rischi di aggressioni, molestie o rapine da parte di terzi, nonché ai rischi da interferenza connessi allo svolgimento di attività di manutenzione, all'installazione di particolari impianti o allestimenti e addobbi e di altre attività di questo genere.

<sup>13</sup> V. Davoli L., *La gestione della sicurezza nelle parti comuni dei centri commerciali*, in [www.Letziadavoli.it](http://www.Letziadavoli.it), cons. il 9 settembre 2021.

<sup>14</sup> Definiti dalla legge n. 240/90 come un «complesso organico di strutture servizi integrati finalizzati lo scambio di merci tra diverse modalità di trasporto, comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione».

Rispetto a tali rischi, gli operatori del settore ritengono che la società di gestione sia tenuta l'applicazione del d. lgs. n. 81/08 e, quindi, alla valutazione dei rischi e dei rischi da interferenza e alla designazione di tutte le figure responsabili per la sicurezza solo ove detta società abbia assunto dei lavoratori subordinati e che, in caso contrario, si possa configurare esclusivamente un'eventuale responsabilità civile ex art. 2051 c.c. per i danni ai terzi derivanti dalle insidie presenti nel centro<sup>15</sup>. Si ammette tuttavia che in limitate circostanze siano applicabili le misure di cui al titolo IV del d. lgs. 81/08, relativo alla sicurezza nei cantieri temporanei o mobili. In base a tale titolo, ove la società di gestione del centro commerciale dia in appalto a ditte esterne lavori di edilizia o impiantistica rientranti appunto nell'ambito di applicazione delle speciali disposizioni relative a questo tipo di lavori, si potrebbe applicare l'art. 90 che pone specifici obblighi di verifica dell'idoneità professionale e di coordinamento in capo al committente, a prescindere dal fatto che quest'ultimo abbia dei propri dipendenti e possa quindi essere qualificato quale datore di lavoro. Anche per questo profilo si propone un parallelo rispetto alla posizione dell'amministratore di condominio<sup>16</sup> e si suggerisce quale *best practice* l'adozione da parte delle società di gestione di un modello organizzativo idoneo ad evitare le responsabilità amministrative previste dal d. lgs. 231/01 in caso di reati per omicidio colposo e lesioni colpose gravi e gravissimi commessi in violazione della normativa in materia di sicurezza

<sup>15</sup> Si veda in questo senso Graziotto F., *Sei una azienda della Gdo che possiede centri commerciali? Ecco un caso legale che può accadere a saputo gestire*, in <https://www.gdonews.it/2015/10/25/sei-una-azienda-della-gdo-che-possiede-centri-commerciali-ecco-un-caso-legale-che-puo-accadere-a-saputo-gestire/>, cons. il 9 settembre 2021.

<sup>16</sup> Si veda ad es. Cass. Pen., Sez. III, 3 luglio 2019 n. 29068, che ha confermato la condanna di un amministratore di condominio per il reato di omicidio colposo di cui all'art. 589 cod. pen. «*per avere, quale capo condominio dell'edificio [...]* e, quindi, committente dei lavori di rifacimento della facciata di tale condominio, omettendo di attenersi ai principi e alle misure generali di tutela per consentire l'esecuzione dei lavori in condizioni di sicurezza, in particolare per aver ommesso di verificare l'idoneità tecnico professionale dell'impresa appaltatrice».



sul lavoro. La soluzione proposta è dunque quella di nominare una figura esterna in possesso di requisiti professionali adeguati a cui affidare le specifiche funzioni e i poteri necessari per mantenere in sicurezza i luoghi comuni del centro commerciale<sup>17</sup>.

Il quadro così delineato appare solo in linea di massima condivisibile e richiede invece di essere ad avviso di chi scrive meglio articolato e circostanziato.

Anzitutto va precisato che l'applicabilità del d. lgs. 81/08 alle c.d. società di gestione delle parti comuni dei centri commerciali non dipende esclusivamente dalla sussistenza in capo alla stessa di rapporti di lavoro subordinato. Poiché l'art. 2, d. lgs. 81/08 definisce datore di lavoro la persona «titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore», poiché è lavoratore la «persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione», equiparando al lavoratore anche qualunque tipo di socio che presti attività lavorativa e poiché l'art. 3 include nel proprio ambito di applicazione tutti i settori di attività pubblici e privati e soprattutto «tutti i lavoratori e lavoratrici, subordinati e autonomi, nonché (a) i soggetti ad essi equiparati», la verifica da effettuarsi circa l'integrale applicabilità del d. lgs. n. 81 del 2008 va fatta con riferimento all'intero spettro di rapporti di lavoro – subordinati e autonomi – che possono legare la società di gestione ai propri collaboratori.

Si deve altresì osservare che la qualità di datore di lavoro rilevante ai fini dell'applicabilità della normativa in materia di salute sicurezza può essere riferita a qualunque rapporto di lavoro, anche con lavoratori che non siano direttamente impegnati nelle attività oggetto dello specifico contratto di volta in volta considerato. In un caso significativo, la giurisprudenza ha infatti ritenuto sussistente la responsabilità dell'amministratore del condominio per omessa

<sup>17</sup> Davoli L., *La gestione della sicurezza nelle parti comuni dei centri commerciali*, loc. cit.

verifica dell'idoneità tecnico professionale e omesso coordinamento ai sensi dell'art. 26 d. lgs. 81/08, nonostante che l'imputato avesse eccepito di non poter essere considerato datore di lavoro (e quindi soggetto gli obblighi di quell'art. 26) in quanto l'unico dipendente in forza, ovvero il portiere del condominio, non era in alcun modo stato impiegato nei lavori in appalto che all'origine dell'infortunio e della conseguente azione giudiziaria. In tale occasione la Corte di cassazione ha ritenuto irrilevante tale circostanza affermando che, anche nel caso in cui non fosse stata accertata una effettiva partecipazione del portiere ai lavori, «non verrebbero comunque meno gli specifici obblighi del committente». La Cassazione ha ritenuto insomma che l'amministratore di condominio non possa in alcun modo considerarsi esonerato completamente da qualsivoglia obbligo<sup>18</sup>.

Più in generale, è stata affermata una responsabilità per la predisposizione di un ambiente sicuro e per le insidie del luogo di lavoro, a prescindere dal fatto che il committente sia anche un datore di lavoro<sup>19</sup>. Ciò non significa peraltro che tale responsabilità sia rilevabile sempre e automaticamente: si tratta infatti di un accertamento che presuppone la verifica delle posizioni di ciascuno dei soggetti potenzialmente coinvolti nell'adempimento degli obblighi di sicurezza, cui segue l'individuazione di colui o, meglio, di coloro che avevano il dovere ed anche potere di predisporre le misure di sicurezza necessarie.

Principi analoghi sono stati affermati dalla Cassazione<sup>20</sup> nel caso di una lavoratrice dipendente di un negozio di un centro commerciale che era scivolata lungo il corridoio dello stesso a causa di un

<sup>18</sup> Cassazione pen. sez. III, 18/09/2013, (ud. 18/09/2013, dep. 15/10/2013), n. 42347.

<sup>19</sup> Bonardi O., *La sicurezza del lavoro nel sistema degli appalti*, in Natullo G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Collana Nuova giurisprudenza di diritto civile e commerciale, Utet, 2015, p. 831 e spec. p. 840; Ales E., *La sicurezza sul lavoro nei «teatri lavorativi complessi»*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2017, I, p. 389.

<sup>20</sup> Cassazione pen., sez. IV, 9 ottobre 2015, n. 40721, in [www.Olympus.uniurb.it](http://www.Olympus.uniurb.it).

tappeto bagnato da un avventore del centro. La Corte ha affermato il principio per cui «il datore di lavoro obbligato al rispetto delle prescrizioni dettate dal Titolo 2<sup>^</sup> del d. lgs. n. 81 del 2008, per la sicurezza dei luoghi di lavoro va identificato in colui che riveste tale ruolo nell'organizzazione imprenditoriale alla quale accede il luogo di lavoro medesimo». I giudici di Cassazione hanno conseguentemente ritenuto che la posizione di garanzia dell'amministratore del centro commerciale sussistesse a prescindere dalla titolarità dei rapporti di lavoro, ma a condizione che fosse accertata la riconducibilità delle gallerie del centro alla nozione di luogo di lavoro, fatto che i giudici di legittimità hanno rinviato all'accertamento del giudice di merito. Nel caso di specie la corte ha inoltre ribadito quello che ormai può essere considerato principio consolidato, ovvero che ove un infortunio si verifichi per inosservanza degli obblighi di sicurezza normativamente imposti, tale inosservanza non potrà non far carico, a titolo di colpa specifica, su chi detti obblighi avrebbe dovuto rispettare, «poco importando che ad infortunarsi sia stato un lavoratore subordinato, un soggetto a questi equiparato o, addirittura, una persona estranea all'ambito imprenditoriale, purché sia ravvisabile il nesso causale con l'accertata violazione»<sup>21</sup>.

Si può quindi trarne una prima conclusione in base alla quale gli

<sup>21</sup> Recentemente Cass. Pen., sez. fer., 27 agosto 2019, n. 45316, in *De Iure*, è tornata sulla questione affermando che nella nozione di «luogo di lavoro», rilevante ai fini della sussistenza dell'obbligo di attuare le misure antinfortunistiche, rientra ogni luogo in cui venga svolta e gestita una qualsiasi attività implicante prestazioni di lavoro, indipendentemente dalle finalità della struttura in cui essa si espliciti e dell'accesso ad essa da parte di terzi estranei all'attività lavorativa. Invece, sulla responsabilità dell'amministratore di condominio v. anche Cass. Pen., sez. IV, 20 ottobre 2020, n. 10136, in *De Iure*, che ha riconosciuto la responsabilità dell'amministratore di condominio, subordinandola però alla verifica della sussistenza di una apposita delega da parte della delibera assembleare. V. anche Cass. Pen. sez. IV, 12 febbraio 2020, n.15697, in *De Iure*, che afferma la responsabilità dell'amministratore del condominio sul quale rimane un dovere di vigilanza e di verifica dell'adempimento degli obblighi di sicurezza sulla base dell'art. 90 d. lgs. 81/08. Nello stesso senso v. Tribunale Firenze sez. II, 21 febbraio 2018, n. 1262, in *De Iure*.

obblighi di diligente selezione di appaltatori idonei e quelli relativi alla garanzia di adeguatezza dei luoghi di lavoro hanno una valenza generale e prescindono dalla qualità di datore di lavoro della società di gestione dei centri commerciali. Più complessa è la valutazione circa la sussistenza di altri obblighi e responsabilità della società di gestione, che dipende in primo luogo dall'applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 26 d. lgs. 81/08, in materia di appalti e rischi da interferenza lavorativa. Questi risultano comunque molto frequenti nei centri commerciali e si verificano in particolare nelle attività di pulizia, di manutenzione, di montaggio e smontaggio di installazioni varie, che possono avvenire anche in quota o possono implicare la circolazione di automezzi e, certamente, nelle operazioni di carico e scarico delle merci, una delle attività in assoluto più pericolosa in tutti i settori. La questione dell'applicabilità degli obblighi di cui all'art. 26 è abbastanza complessa, posto che sia il legislatore, sia la prassi amministrativa hanno più volte tentato di restringerne il campo di applicazione. Si allude in particolare all'introduzione da parte del legislatore del requisito in capo al committente della disponibilità giuridica dei luoghi di lavoro e, soprattutto, alla riduzione degli obblighi effettuata con i decreti di revisione e semplificazione del 2009 e del 2013. Questi ultimi hanno escluso dall'obbligo di valutazione dei rischi da interferenza lavorativa i servizi di natura intellettuale, le mere forniture di materiali o attrezzature e i lavori la cui durata non è superiore a cinque uomini giorno, sempre che essi non comportino particolari rischi. Inoltre, limitatamente ai settori a basso rischio, il legislatore ha previsto che si possano sostituire gli obblighi di redazione del documento di valutazione dei rischi con la designazione di un incaricato che sovrintenda alle operazioni di cooperazione e coordinamento delle misure di sicurezza. Anzitutto si deve sottolineare che le esclusioni in questione riguardano solo l'adempimento dell'obbligo documentale di redazione del Duvri, mentre gli obblighi di verifica dell'idoneità professionale dell'appaltatore, di informazione sui rischi, e di cooperazione e coordinamento per la prevenzione delineati ai commi 1 e 2 dell'art. 26 sono di generale

applicazione. Proprio per quanto riguarda il campo di applicazione di questi ultimi, si deve tenere conto di quelli che sono gli approdi giurisprudenziali in materia. In particolare, si deve ricordare che vige un principio di effettività, «in forza del quale il titolo giuridico dell'interazione tra soggetti coinvolti nelle diverse fasi della medesima attività passa in secondo piano venendo privilegiata la loro capacità di interferire reciprocamente» rispetto alla organizzazione del lavoro<sup>22</sup>. Alla luce di tale principio la giurisprudenza ha elaborato il concetto di «teatro lavorativo complesso», quale luogo fisico di norma (ma non necessariamente) nella disponibilità giuridica di un committente in cui diverse imprese, ciascuna con la propria autonomia organizzativa e il proprio personale concorrono allo svolgimento di una o più attività<sup>23</sup>.

Gli obblighi di prevenzione, di coordinamento di collaborazione previsti dall'art. 26, alla luce di detto principio di effettività di elaborazione giurisprudenziale, quindi operano in ogni caso in cui si verifichi una condizione di teatro lavorativo complesso inteso in senso lato e cioè a prescindere dal tipo di contratto sia esso di appalto, di prestazione d'opera, di somministrazione di beni o servizi sussistente tra i vari soggetti che vi sono presenti<sup>24</sup>.

Inoltre, benché la normativa subordini la sussistenza degli obblighi di sicurezza alla condizione della «disponibilità giuridica» dei luoghi di lavoro da parte del committente, l'orientamento nettamente prevalente ritiene si debba fare riferimento al concetto di disponibilità materiale e non giuridica, attribuendo rilevanza al fatto che il committente abbia accesso ai luoghi di lavoro e sia in grado di controllare quali siano le possibili fonti di rischio<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Ales E., *La sicurezza sul lavoro nei «teatri lavorativi complessi»*, cit., p. 387 e ss.

<sup>23</sup> V. ancora Ales E., *La sicurezza sul lavoro nei «teatri lavorativi complessi»*, cit., p. 388.

<sup>24</sup> Bonardi O., *La sicurezza del lavoro nel sistema degli appalti*, cit., p. 850 e ss.; Ales E., *La sicurezza sul lavoro nei «teatri lavorativi complessi»*, cit., p. 391.

<sup>25</sup> Bonardi O., *La sicurezza del lavoro nel sistema degli appalti*, cit., p. 844.

Per altro verso, giova ricordare che benché l'articolo 26 limiti a determinate circostanze l'obbligo di redigere il documento di valutazione dei rischi da interferenza, la necessità di tenere conto delle specifiche problematiche connesse all'inserimento dell'attività lavorativa in un centro commerciale discende altresì dai canoni della particolarità del lavoro, dell'esperienza e della tecnica stabiliti dall'articolo 2087 c.c. a carico di tutti i datori di lavoro, sicché si deve comunque ritenere che tali circostanze debbano in ogni caso essere considerate ai fini dell'adempimento dell'obbligo generale di valutazione dei rischi gravante su ciascuna impresa presente nel centro commerciale.

Quanto alle restrizioni relative alle attività di trasporto e consegna delle merci, vale la pena ricordare che secondo la circolare n. 17 del 2012 del Ministero del lavoro, qualora il trasportatore compia attività aggiuntive rispetto a quelle di mero trasporto, quali potrebbero essere lo stoccaggio, la catalogazione delle merci, la gestione del magazzino o la promozione dei prodotti, si configura un contratto di appalto, con conseguente applicazione degli obblighi di cui all'articolo 26. Alla stessa conclusione si giunge quando le attività di trasporto siano predeterminate e sistematiche, ovvero quando sia programmata una serie continuativa di trasporti nascenti da un unico contratto. Anche in tal caso l'attività di trasporto essere ricondotta alla fattispecie del «appalto di servizi di trasporto». Tali conclusioni consentono di risolvere in parte anche il problema dell'esenzione dagli obblighi prevista per i lavori di durata inferiore a cinque uomini-giorno, perché tale soglia numerica va riferita al numero presunto delle giornate di lavoro da effettuarsi nell'arco di un anno. Inoltre, va ricordato che anche la possibilità di sostituire gli obblighi di sicurezza con la designazione di un addetto al coordinamento dei lavori si riferisce esclusivamente all'adempimento documentale di redazione del Duvri dovendosi invece ritenere sussistenti comunque gli obblighi di verifica dell'idoneità professionale e gli obblighi di cooperazione e coordina-

mento per la prevenzione dei rischi da interferenza lavorative<sup>26</sup>.

Ancora, il concetto di interferenza stesso va inteso in senso lato, ovvero non come mera ipotesi di contatto rischioso fra i lavoratori delle diverse imprese, ma anche con riferimento a tutte quelle attività preventive necessarie allo svolgimento dei lavori.

Infine, alla luce dei dati e delle ricerche qui riportate circa le condizioni di lavoro nel settore (v. §1.2) è da escludere che le attività che si svolgono in centri commerciali possano essere considerate a basso rischio e che non sussistano oltretutto rischi da interferenza lavorative. Ciò ci consente anche di ritenere sussistente il presupposto per la nomina del rappresentante di sito, ove il centro impieghi almeno 500 lavoratori, che, si ricorda, vanno computati secondo l'ampia definizione di lavoratore di cui si è accennato sopra.

<sup>26</sup> Bonardi O., *La sicurezza del lavoro nel sistema degli appalti*, cit., p. 852.





## 2. La rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza



### ***2.1 La rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza e i modelli di partecipazione***

Una compiuta analisi della figura e del ruolo dell'Rls nel settore del commercio non può che muovere dall'esatta comprensione del modello di relazioni industriali prefigurato dalla legislazione nazionale e, prima ancora, dalla direttiva europea 89/391/Ce che l'ha ispirata. Ciò perché, anche se l'istituzione dell'Rls è frutto di una rivendicazione sindacale nazionale ben più risalente nel tempo e ha trovato riconoscimento e consacrazione sin dall'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, si deve tener presente che la normativa europea ha innovato il precedente approccio, introducendo il concetto di «partecipazione equilibrata». Questa è stata intesa come una «nozione aperta»<sup>27</sup>, volta a riconoscere cittadinanza a tutte le forme di coinvolgimento dei lavoratori o dei loro rappresentanti. Secondo alcuni<sup>28</sup> tale formula sarebbe usata per distinguere ulteriori forme

---

<sup>27</sup> Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova «soggettività operaia»?*, in *Dir. Sic. Lav.*, 2021, n. 1, p. 1 e spec. p. 25; Angelini L., *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute e sicurezza dei lavoratori in Italia*, in *Dir. Sic. Lav.*, 2020, n. 1 p. 96 e spec. p. 97 ove la definisce «vaga».

di partecipazione rispetto alle classiche procedure di informazione e consultazione, al fine di ricomprendervi anche forme di gestione distinte rispetto alla contrattazione, quali la codecisione e la cogestione tipiche dei sistemi sindacali tedesco e olandese. Non sono poche le letture che, appellandosi al concetto in questione, ritengono di poter escludere qualsiasi dimensione conflittuale e, secondo alcuni, anche contrattuale della partecipazione, privilegiando forme di coinvolgimento dei lavoratori decisamente meno incisive. Non è mancato del resto chi, da questo punto di vista, ha sottolineato il limite di previsioni normative che si arrestano a una forma di partecipazione che viene definita «debole»<sup>29</sup>.

Anzitutto, un'esatta comprensione del concetto di partecipazione equilibrata deve tenere conto dei limiti delle competenze europee in materia e della varietà dei sistemi di rappresentanza e partecipazione esistenti all'interno dei diversi Stati membri, ciascuno dei quali riflette le specifiche vicende storiche di un sindacalismo che è stato, almeno per tutto il secolo scorso, prevalentemente nazionale. I limiti di competenza impediscono così all'Ue di intervenire sulla definizione delle forme che può assumere la rappresentanza sindacale (né, probabilmente, potrebbe farlo senza violare il principio fondamentale di libertà sindacale riconducibile delle tradizioni costituzionali nazionali che l'Ue deve rispettare). Per questa ragione, la normativa europea riconosce i diritti di partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti secondo la legislazione e le prassi nazionali. In tal senso dispone espressamente l'art. 3, §2 della dir. 89/391/Ce, che definisce «rappresentante dei lavoratori il quale ha una funzione specifica in ma-

<sup>28</sup> Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto, cit.*, p. 25.

<sup>29</sup> Ales E., *La partecipazione (bilanciata) dello statuto dei lavoratori*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2020, I, p. 24; Battistelli S., Fontana D., *Primo accordo attuativo del «Patto per la fabbrica»: quali criticità per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2020, I, p. 508.

teria di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori: qualsiasi persona eletta, scelta o designata, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, per rappresentare i lavoratori per quanto riguarda i problemi della protezione della loro sicurezza e salute durante il lavoro». Ma si ricordi che rinvia alle legislazioni e prassi nazionali anche l'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali Ue sul Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa. Il rispetto delle prassi di relazioni sindacali nazionali rende quindi duttili le formule relative alle modalità di partecipazione. Tale duttilità, in conclusione, per essere declinata nel rispetto del generale principio di libertà sindacale, può essere intesa come apertura verso le diverse modalità di partecipazione, ma non come limitazione delle stesse: come si vedrà, anche la figura del rappresentante per la sicurezza è munita di precise prerogative e garanzie, da ritenersi inderogabili. La partecipazione equilibrata va quindi intesa come riconoscimento di qualunque tipo di «contributo»<sup>30</sup> e di ogni tipo di pratica di coinvolgimento dei lavoratori volta a migliorare la prevenzione aziendale.

Si è comunque sostenuto che il significato delle espressioni usate nella direttiva fosse quello di garantire un diritto che poteva essere attribuito sia ai lavoratori singoli, sia a gruppi informali, sia a rappresentanze sindacali o di altro genere, ma che questo si dovesse collocare su di «un piano più partecipativo/collaborativo che negoziale e/o conflittuale»<sup>31</sup>. L'affermazione è senz'altro condivisibile, ma merita alcune precisazioni: come si è già accennato sopra, la collaborazione costituisce il «first best»: la strategia migliore indicata dall'Unione europea, ma non l'unica possibile, e nemmeno

<sup>30</sup> Ales E., *La partecipazione (bilanciata) dello statuto dei lavoratori*, cit., p. 15 e ss.; Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto*, cit., p. 1 e spec. p. 26; cons. il 9 settembre 2021.

<sup>31</sup> Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto*, cit., p. 26, che riprende Angelini, *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute*, cit., p. 96.

l'unica protetta dalla direttiva europea. Le garanzie di immunità riconosciute all'Rls (art. 11, §4), così come gli specifici diritti di accesso alla documentazione e alle informazioni rilevanti (art. 11, §2) e soprattutto l'espreso riconoscimento del diritto di rivolgersi alle autorità competenti (art. 11, §6) dimostrano come, laddove l'equilibrio non sia possibile a causa della mancanza di collaborazione, quando non di ostilità del datore di lavoro, è possibile, e altresì doveroso, ricorrere ai classici strumenti di tutela giuridica e non è da escludersi nemmeno il ricorso a quelli di autotutela sindacale.

In conclusione, si condividono le osservazioni di chi ha autorevolmente sostenuto che, benché il modello rimanga comunque di «partecipazione debole», esso non è «del tutto avuls[o] dal momento del conflitto»<sup>32</sup>. Dunque, anziché considerare la partecipazione «in veste antitetica e antagonistica rispetto alla contrattazione»<sup>33</sup> si predilige l'idea che la contrattazione e la partecipazione possano convivere una posizione di complementarità<sup>34</sup> (il che non significa, peraltro, che la convivenza sia sempre facile).

## **2.2 La rappresentanza per la sicurezza nella legislazione nazionale**

Rispetto alla precedente regolazione della rappresentanza per la sicurezza, la peculiarità e la principale innovazione del d. lgs. n. 626/94 consisteva nel voler rendere la figura dell'Rls «strutturalmente necessaria», in ragione della funzione di tutela del diritto dei

<sup>32</sup> Campanella P., *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza: disciplina legislativa, bilancio applicativo, prospettive di riforma*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, n. 2 (supplemento), p. 153 e spec. p. 173; *Id.*, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, in Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, p. 393.

<sup>33</sup> In questo senso Zoli C., *Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2000, II, p. 613 e spec. p. 625.

<sup>34</sup> Campanella P., *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza*, *cit.*, p. 177.

singoli e dell'interesse pubblico sotteso alla protezione della salute dei lavoratori<sup>35</sup>. Come si è già accennato, tale opzione faceva propendere parte della dottrina per una visione istituzionalizzata della rappresentanza ma, come si vedrà meglio, l'orientamento più convincente conferma invece la natura privatistica e volontaria della stessa, e la sua conformità al principio di autonomia privata e libertà sindacale<sup>36</sup>.

La normativa del '94 scontava però diverse difficoltà applicative, rese evidenti da poche, ma significative inchieste e indagini svolte anche dalle più importanti istituzioni<sup>37</sup>. Infatti da tali indagini era emerso chiaramente come nelle aziende fino a 15 dipendenti gli Rls non fossero stati mai istituiti e come, ove presenti, avessero pochi margini di intervento. Nelle aziende con più di 15 dipendenti, invece, quella che è stata definita la «coesistenza forzata»<sup>38</sup> con le rappresentanze sindacali aziendali aveva impedito la designazione o l'elezione di lavoratori con elevate competenze in materia di salute sicurezza e motivati, ma non legati al sindacalismo

---

<sup>35</sup> Come del resto richiesto sin dalla *Commissione monocamerale di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende*, che operò tra il 1988 e il 1989 presieduta dal sen. Lama.

<sup>36</sup> Campanella P., *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 156.

<sup>37</sup> V. in particolare l'*Indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro*, condotta congiuntamente dalle Commissioni lavoro di Camera e Senato nel 1997, presieduta dal sen. Smuraglia, su cui v. il *Documento di sintesi dei lavori del Comitato paritetico delle Commissioni 11<sup>a</sup> del Senato e XI della Camera dei deputati per lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro*, Rel. sen. Smuraglia, approvato dalle due Commissioni il 22 luglio 1997 e pubblicato, insieme con tutti gli atti, nei volumi *Indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, condotta congiuntamente dall'11<sup>a</sup> Commissione permanente del senato della repubblica congiuntamente con la XI Commissione permanente della Camera dei deputati*, a cura della Tipografia del Senato, Roma, 1997.

<sup>38</sup> Angelini L., *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute*, cit., p. 106; Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto*, cit., p. 32.

storico e non interessati a ricoprire un ruolo sindacale di più ampio respiro. Peraltro, la mancanza di sanzioni in caso di inerzia dei lavoratori nella designazione aveva certamente contribuito alla scarsa diffusione della figura nelle aziende ove non era già presente una rappresentanza sindacale. Sono queste le ragioni che portano alle significative modifiche contenute nella legge delega n. 123 del 2007 e all'introduzione di misure volte ad assicurare la presenza dell'RIs in tutte le aziende, mediante il ruolo suppletivo del rappresentante territoriale per la sicurezza.

Attualmente, la materia è disciplinata nel Titolo I, Capo III, sezione VII del d. lgs. 81/08 intitolato «consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori», che agli articoli da 47 a 50 disciplina la rappresentanza per la sicurezza, all'art. 51 gli organismi paritetici e all'art. 52 il Fondo di sostegno alle piccole imprese alla rappresentanza e alla bilateralità. La normativa continua a caratterizzarsi per la «ampia apertura di credito nei confronti della contrattazione collettiva»<sup>39</sup> e, anche a voler esaltare i connotati istituzionali della figura dell'RIs, essa resta pur sempre fondata su un atto di tipo volontario da parte dei lavoratori<sup>40</sup>. Il mandato di questi ultimi è diretto nel caso degli RIs aziendali e risulta invece mediato dalla più generale rappresentanza sindacale quando si tratti degli RIs e, in parte, degli RIs di sito.

Rispetto alle prerogative dell'RIs già delineate dal decreto del '94, ora sono ampliate le funzioni di consultazione, che riguardano anche la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione e del medico competente, ed è decisamente rafforzato il diritto di ricevere le informazioni e la documentazione relativa alla valutazione dei rischi e all'adozione delle misure di prevenzio-

<sup>39</sup> Campanella P., *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 157.

<sup>40</sup> Da ultimo in questo senso v. Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto*, cit., p. 1 e ss. e *ivi* ampi richiami di dottrina.



ne, con l'evidente scopo di superare la netta opposizione imprenditoriale alla consegna ai rappresentanti dei lavoratori del Dvr.

Il comma 3 dell'art. 50 conferma la predilezione verso la contrattazione collettiva nazionale quale sede di definizione delle modalità di esercizio dei diritti previsti dalla legge.

È noto peraltro che le più importanti innovazioni del d. lgs. n. 81 riguardano le tipologie di RIs e ciò al precipuo fine di garantire l'effettiva presenza dei rappresentanti in tutte le aziende, sia di grandi sia di modeste dimensioni. Si prevedono dunque ora tre RIs diversi: di azienda, territoriale, di sito produttivo. Queste tre figure sono considerate diverse l'una dall'altra, ancorché esse presentino alcune sovrapposizioni: quella territoriale e di sito infatti operano a tutela dei lavoratori di aziende ove non si sia proceduto all'elezione o designazione di quello aziendale, con il chiaro obiettivo di garantire in questo modo che tutti i lavoratori abbiano un loro rappresentante<sup>41</sup>.

La normativa è stata definita «complessa e in alcuni punti confusa, anche per la fretta con cui è stata emanata»<sup>42</sup>. Pare peraltro evidente come, anche dopo il d. lgs. 81/08, la preferenza rimanga per una forma di rappresentanza interna all'azienda. Il che si spiega chiaramente con la garanzia di una costante presenza e migliore conoscenza degli ambienti di lavoro da parte di quest'ultima, oltre che di una maggiore effettività in termini di conoscibilità e accessibilità da parte dei lavoratori che questa soluzione rappresenta, rispetto alla necessità di doversi rivolgere a un soggetto esterno (se si vuole, è possibile fare un parallelo con la preferenza espressa dal legislatore sin dal d. lgs. n. 626 del '94 verso la priorità della scelta del servizio di prevenzione e protezione interno all'azienda).

---

<sup>41</sup> Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto, cit.*, p. 39.

<sup>42</sup> Campanella P., *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, cit.*, p. 399; Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto, cit.*, p. 38.

Risponde invece alla necessità di garantire la presenza di un Rls in tutte le aziende il potenziamento della figura dell'Rlst e la statuzione del suo diritto di svolgere le proprie funzioni con riferimento a tutte le imprese del territorio e del comparto di riferimento.

Nella stessa logica, si prevede il potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici. Su questo profilo, peraltro, si registrano ad avviso di chi scrive le più rilevanti ambiguità. I poteri riconosciuti a detti organismi di effettuare sopralluoghi nei luoghi di lavoro e di supportare le imprese della messa a norma difficilmente si armonizzano con le funzioni di conciliazione delle controversie loro attribuite, oltre che con il radicamento al loro interno degli Rlst. Com'è noto, i settori leader nell'istituzione dell'Rlst sono l'artigianato e l'edilizia, anche se poi l'analisi della contrattazione collettiva mostra i limiti di una rappresentanza numericamente ridotta e condizionata nell'esercizio delle sue funzioni dalla mediazione degli organismi paritetici. Sono questi, come si vedrà, anche i limiti insiti nella contrattazione del settore del commercio e conseguenza della scelta operata dal legislatore dell'aver affidato alla contrattazione collettiva anche aspetti della disciplina che forse avrebbero meritato più estese tutele legislative. Non è un caso infatti che gli accordi istitutivi dei rappresentanti territoriali siano stati considerati compromissori, in quanto prevedono diritti più limitati rispetto a quelli tradizionalmente riconosciuti agli Rls, soprattutto per quanto riguarda l'accesso ai luoghi di lavoro e al documento di valutazione dei rischi<sup>43</sup>.

È frutto del riconoscimento dell'operato della contrattazione collettiva la novità introdotta con il d. lgs. 81/08 dell'Rls di sito (d'ora in poi Rlss). La nuova figura, com'è stato acutamente osservato, si misura con le profonde trasformazioni che la struttura dell'impresa ha subito nel corso degli anni e soprattutto con la necessità di fronteggiare le esigenze di tutela della salute e sicurezza in si-

<sup>43</sup> Campanella P., *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 160.

tuazioni organizzativamente complesse e ad alto rischio.

Il Rls di sito riceve scarsa attenzione negli studi. Viene individuato come una rappresentanza destinata a operare in specifici contesti produttivi dove siano presenti più aziende o cantieri in cui si possono determinare complesse problematiche legate alla interferenza lavorativa e all'elevato numero di lavoratori presenti. Il riferimento prevalente è ai cantieri, ai porti, ai grandi poli logistici e agli impianti siderurgici<sup>44</sup>, che si possono considerare la culla di questa particolare forma di rappresentanza. Più in dettaglio, a norma di legge, l'Rlss può essere istituito nei porti, nei centri intermodali di trasporto, negli impianti siderurgici, i cantieri con almeno 30.000 uomini giorno, nonché in tutti i contesti produttivi con complesse problematiche legate alla interferenza delle lavorazioni e da un numero complessivo di addetti mediamente operanti nell'area superiore a 500. Quest'ultima ipotesi è quella che sembra meglio rispondere alle esigenze di coordinamento della sicurezza nei centri commerciali ed è utile osservare subito come da un lato un requisito essenziale sia costituito dalla sussistenza dei rischi di interferenza lavorativa<sup>45</sup> (su cui v. retro §1.3), mentre all'altro lato il riferimento al numero degli addetti vada inteso in senso ampio e, quindi, riferito a tutti i lavoratori, così come definiti all'art.3, d. lgs. 81/08 e non ai soli lavoratori dipendenti. Si è osservato in questo senso che «la destrutturazione della forma-impresa tradizionale sembra in generale suggerire l'idea di una rappresentanza sindacale dei lavoratori scissa dal rapporto di dipendenza e concepita quale elemento di aggregazione dei prestatori di lavoro impegnati in un determinato ciclo produttivo, a prescindere dall'azienda di appartenenza»<sup>46</sup>. Va

<sup>44</sup> Angelini L., *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute*, cit., p. 108.

<sup>45</sup> Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto*, cit., p. 40.

<sup>46</sup> Campanella P., *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 161.

ricordato che il Rlss svolge una duplice funzione: coordina l'azione degli Rls aziendali e svolge le funzioni di Rls per le aziende in cui non vi siano Rls aziendali, in questo sostituendosi quindi all'Rls territoriale. Anche in questo caso, le modalità di individuazione sono demandate alla contrattazione collettiva. La dottrina ha suggerito l'estensione del modello del rappresentante di sito anche ad altre realtà. Il riferimento è in particolare ai gruppi e alle reti di impresa e ai sistemi degli appalti<sup>47</sup>. Anche alla luce di tali considerazioni, pare dunque opportuno prediligere una lettura estensiva e non restrittiva della formula «complesse problematiche legate alla interferenza delle lavorazioni» utilizzata all'art. 49, c. 1, lett. e), d. lgs. 81/08 per l'individuazione dei contesti in cui devono essere individuati gli Rlss.

### **2.3 Rls e altre forme di rappresentanza**

Già all'indomani dell'introduzione della figura dell'Rls, con il d. lgs. n. 626/94 si posero diverse questioni. La prima atteneva al rapporto tra Rls e Rsa/Rsu. Infatti, ci si era subito domandati se l'Rls avesse dovuto operare necessariamente nell'ambito delle rappresentanze di cui all'art. 19 dello Statuto dei lavoratori o se potessero essere legate ad altre strutture e forme di rappresentanza sindacale<sup>48</sup>. La scelta operata dalle intese interconfederali applicative

<sup>47</sup> V. Borelli S., *La sicurezza dei lavoratori nel contratto di rete. Discutendo dell'approccio contrattuale, istituzionale e funzionale*, in Carinci M.T. (a cura di), *Dall'impresa rete alle reti di impresa*, Milano, 2000, p. 285; De Mozzi B., *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, nell'appalto*, in Carinci M.T., Cester C., Mattarolo G., Scarpelli F. (a cura di), *Tutela della sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici. Inquadramento giuridico ed effettività*, Milano, 2011.

<sup>48</sup> Sul tema v. Pascucci P., Costanzi S., *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nell'ordinamento italiano*, in [https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3499:2010-pascucci-paolo-costanzi-silvano-il-rappresentante-dei-lavoratori-per-la-sicurezza-nellordinamento-italiano-&catid=98&Itemid=126](https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=3499:2010-pascucci-paolo-costanzi-silvano-il-rappresentante-dei-lavoratori-per-la-sicurezza-nellordinamento-italiano-&catid=98&Itemid=126), cons. il 10 settembre 2021; Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto, cit.*, p. 28; Campanella P., *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori*

della normativa legale è stata tendenzialmente quella di ricondurre la rappresentanza per la sicurezza di interno della Rsu. Un'eccezione significativa erano gli accordi interconfederali del commercio siglati da Confcommercio il 18 novembre 1996 e da Confesercenti il 20 novembre 1996 già all'epoca riconducevano gli Rls sia alla Rsu, sia alle Rsa. Quest'ultima soluzione è stata fatta del resto propria anche dalle intese interconfederali più recenti, in una logica di aggiornamento delle disposizioni relative alla rappresentanza per la sicurezza ai nuovi accordi in materia di rappresentanza generale<sup>49</sup>. Si è osservato in proposito che il problema che si pose il legislatore non era tanto quello del potenziale conflitto tra rappresentanti per la sicurezza e sistema di rappresentanza riconducibile al sindacalismo confederale storico, quanto quello di evitare la creazione di un doppio canale all'interno delle aziende, con una rappresentanza specializzata per la sicurezza separata rispetto alle rappresentanze sindacali unitarie<sup>50</sup>. Il problema non è certo irrilevante e si ripropone sostanzialmente negli stessi termini nei più recenti protocolli per la prevenzione del Covid-19, che prevedono il coinvolgimento a livello aziendale sia delle rappresentanze sindacali sia degli Rls (v. *infra* §4). D'altra parte non sembra affatto auspicabile una situazione in cui le due forme di rappresentanza, quella per la sicurezza e quella per la più ampia autotutela degli interessi del lavoro, non siano quanto meno coordinate e in costante dialogo tra loro. Le misure di organizzazione aziendale e del lavoro, profili quali i tempi di lavoro, le mansioni, la stessa distribuzione dei carichi di lavoro e l'organizzazione degli ambienti non possono prescindere dalle considerazioni relative alle istanze di prevenzione di tutela della salute sicurezza sul lavoro e, al contempo, non possono non essere anche oggetto di contrattazione tra le parti sin-

*per la sicurezza, cit.*, p. 162.

<sup>49</sup> Il riferimento è chiaramente al patto per la fabbrica su cui v. *infra* §4.

<sup>50</sup> Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto, cit.*, p. 28.

dacali, attenendo al cuore di quella dimensione di gestione dei rapporti di lavoro propria della contrattazione collettiva<sup>51</sup>.

Di altro genere è la quesitone posta da alcuni Autori relativa all'istituzionalizzazione della figura del Rls e alla sua conciliabilità con il «carattere libero e democratico che dovrebbe caratterizzare il rapporto tra i lavoratori direttamente interessati ed i loro rappresentanti»<sup>52</sup>. La questione, oltre ad interessare per i profili relativi alla democraticità dei rapporti sindacali in sé, viene posta perché ora l'inerzia dei lavoratori nella designazione o elezione del proprio rappresentante determina automaticamente l'attivarsi della rappresentanza dell'Rlst relativo al territorio o comparto produttivo di riferimento. Chi scrive ritiene che la questione si possa tutto sommato stemperare considerando che residua sempre la possibilità per i lavoratori di sottrarsi all'ambito della rappresentanza territoriale attivandosi con gli strumenti propri dell'autotutela sindacale, ovvero provvedendo alla libera scelta dei propri rappresentanti. Non sembra invece condivisibile la tesi in base alla quale si vorrebbe che i diretti interessati debbano necessariamente partecipare anche alla scelta tra elezione interna o designazione territoriale esterna<sup>53</sup>, perché ciò vanificherebbe esattamente quel carattere suppletivo che si vuol dare alla rappresentanza territoriale. Altri ha autorevolmente ritenuto che i problemi di libertà sindacale possono essere superati considerando la funzione più generale di tutela della salute che viene attribuita all'Rls<sup>54</sup>. Ancora, si è ritenuto di poter fugare i dubbi di violazione della libertà sindacale considerando tuttora in vigore l'art. 9 dello Statuto dei lavoratori e salvaguardan-

<sup>51</sup> Sulla competenza della contrattazione aziendale v. per tutti Lassandari A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, Milano, 2001.

<sup>52</sup> Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto*, cit., p. 41.

<sup>53</sup> Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto*, cit., p. 42.

<sup>54</sup> Campanella P., *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 407.

do così la libertà di ricorso alla rappresentanza volontaristica.

Venendo così alla questione se la normativa in materia di RIs abbia implicitamente abrogato l'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, o se questo sia tuttora vigente, consentendo l'istituzione, oltre all'RIs, di una ulteriore rappresentanza volontaria e diversa, ad esempio costituita *ad hoc* su iniziativa di lavoratori non sindacalizzati per lo svolgimento di specifiche verifiche relative al rispetto delle misure di prevenzione<sup>55</sup>. Chi scrive ritiene che la questione abbia una valenza più teorica che pratica. Infatti, sebbene la norma statutaria abbia avuto un ruolo fondamentale nel riconoscere la dimensione collettiva della tutela della salute, gli specifici diritti in esso sanciti sarebbero comunque esercitabili dai lavoratori a prescindere dalla sussistenza o meno di tale disposizione: da un lato il controllo della rappresentanza *ex art. 9* è riconducibile allo specifico potere di controllo individuale spettante ad ogni creditore e quindi anche al creditore dell'obbligazione di sicurezza nell'ambito del rapporto di lavoro; dall'altro, lo stesso potere di controllo nonché le funzioni promozionali riconosciute dall'art. 9 sarebbero comunque riconducibili al generale principio di libertà e autotutela sindacale, oltre che al generale diritto di costituire associazioni sindacali e di svolgere attività sindacale all'interno dei luoghi di lavoro garantito dall'art. 14 dello Statuto dei lavoratori<sup>56</sup>. D'altra parte, anche una volta

<sup>55</sup> Per l'abrogazione v. Natullo G., *La nuova normativa sull'ambiente di lavoro*, in *Dir. rel. Ind.*, 1996, *cit.*, p. 665 e spec. p. 710; Zoli C., *Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2000, I, p. 622; per la sopravvivenza Ichino P., *Il contratto di lavoro*, vol. II, Milano, 2003; Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto*, *cit.*, p. 31; Tampieri A., *Legislazione dell'emergenza sanitaria e sicurezza del lavoro. Verso una nuova configurazione della tutela della salute come bene collettivo*, in *Riv. Giur. lav.*, 2021, I, p. 191 e spec. p. 200. Ritiene che il d. lgs. 81/08 abbia eliminato ogni residuo spazio di operatività dell'art. 9 St. lav. Pascucci P., *Dopo la legge 123 del 2007, Prime osservazioni sul Titolo I del d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Quaderni di Olympus*, n. 1, in [www.Olympus.uniurb](http://www.Olympus.uniurb).

<sup>56</sup> *Contra*: Angelini L., *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute*,

riconosciuta la libertà dei lavoratori di costituire rappresentanze diverse da quelle configurate dal legislatore nel d. lgs. 81/08, non si potrebbero sottacere gli ostacoli che iniziative di siffatto genere hanno sempre incontrato, soprattutto ove le forme unilaterali di controllo abbiano imboccato la via della tutela giudiziaria. La Cassazione ha infatti negato che le rappresentanze ex art. 9 potessero/possano essere costituite da soggetti non dipendenti dell'azienda e, pur riconoscendo loro la possibilità di avvalersi di esperti esterni, ha lasciato senza soluzione il problema centrale del loro accesso agli ambienti di lavoro<sup>57</sup>. Diverso è il discorso, come si vedrà tra breve, della negoziazione di nuove forme di rappresentanza, che ha consentito lo sviluppo di istituti nuovi, quali il Rlsa, con funzioni di tutela dell'ambiente oltre che della sicurezza del lavoro, il Rls di gruppo e, nell'ambito del settore delle grandi opere, il Rls di tratta.

#### ***2.4 L'ambito di operatività del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza: impresa, unità produttiva, ciclo produttivo, teatro lavorativo complesso. Il ruolo centrale della contrattazione collettiva***

La legge, come noto, prevede l'istituzione dell'Rls «a livello territoriale o di comparto, aziendale e di sito produttivo» e utilizza poi la formula «aziende o unità produttive» ai fini dell'individuazione

*cit.*, p. 100, per il quale «soltanto attraverso la rappresentanza i lavoratori potranno esercitare le prerogative che legislatore attribuisce loro».

<sup>57</sup> Si veda Cass. 5 dicembre 1980, n. 6339, FI, 1980, I, c. 2993; Cass. 12 settembre 1982, n. 4874, in *Riv. Giur. Lav.*, 1982, II, p. 521, che ha riconosciuto alla rappresentanza ex art. 9 di farsi assistere dal (da tempo disciolto) Enpi e anche da singoli esperti esterni; v. Tampieri A., *Legislazione dell'emergenza sanitaria e sicurezza del lavoro*, *cit.*, p. 200, per il quale non solo l'art. 9 dello Statuto è norma pienamente vigente, ma esso consentirebbe anche «un'estensione delle forme di rappresentanza a figure esterne all'azienda, designate dai lavoratori e dotate di specifica esperienza, anche se di estrazione non necessariamente sindacale».



delle soglie numeriche relative alle modalità di elezione o designazione degli Rls. L'art. 2, c. 1, lett. c), d. lgs. n. 81/08 definisce l'azienda come «il complesso della struttura organizzata dal datore di lavoro pubblico privato», ma non detta una definizione di unità produttiva, né specifica quale sia il livello territoriale o di comparto rilevante.

Secondo la giurisprudenza, il concetto di unità produttiva si ricava dalle disposizioni dello Statuto dei lavoratori che ad essa fanno riferimento. A norma dell'art. 35 dello Statuto dei lavoratori è unità produttiva ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo che occupa più di 15 dipendenti e va inteso come «qualunque articolazione autonoma dell'impresa funzionalmente idonea ad esplicare, in tutto o in parte, l'attività di produzione di beni o servizi dell'impresa stessa, della quale è elemento organizzativo»<sup>58</sup>. È dunque sul dato dell'autonomia funzionale della struttura decentrata, più che sulla sua collocazione topografica che si effettua la qualificazione. Peraltro, la giurisprudenza ha precisato che si possa procedere all'individuazione dell'unità produttiva eventualmente anche tenendo conto di quanto dispone al riguardo la disciplina collettiva del settore<sup>59</sup>.

La questione è particolarmente importante nel settore del commercio, soprattutto con riferimento alle catene di negozi. La Corte di cassazione si è occupata del tema ai fini della valutazione della legittimità del trasferimento dei lavoratori, sostenendo che è onere del datore di lavoro dimostrare che il negozio stesso costituisce un'unità produttiva, intesa non come ogni sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto dell'impresa, ma come più consistente e vasta entità aziendale che, eventualmente articolata in organismi minori, anche non ubicati tutti nel territorio dello stesso comune, si carat-

<sup>58</sup> Cass. civ. Sez. lavoro, 6 agosto 1996, n. 7196; Cass. civ. Sez. lavoro, 4 luglio 1991, n. 7386; Corte d'Appello Milano, 5 giugno 2001, in *Or. Giur. Lav.*, 2001, p. 302.

<sup>59</sup> Corte d'Appello Milano, 5 giugno 2001, *cit.*

terizzi per sostanziali condizioni imprenditoriali di indipendenza tecnica ed amministrativa, tali che in essa si esaurisca per intero il ciclo relativo ad una frazione o ad un momento essenziale dell'attività produttiva aziendale, dovendosi escludere l'autonomia degli organismi minori aventi scopi strumentali ausiliari rispetto sia ai generali fini dell'impresa, sia rispetto ad una frazione dell'attività produttiva aziendale<sup>60</sup>. Tuttavia, a contemperamento di tale conclusione, si può fare riferimento all'art. 2, comma 1, lett. b), d. lgs. n. 81/08, relativo all'individuazione del datore di lavoro un criterio che coniuga il dato formale della titolarità del rapporto di lavoro con quello funzionale della sussistenza dei poteri decisionali e di spesa e della responsabilità «dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva»<sup>61</sup>. Si è parlato in proposito di una «diffusione del debito di sicurezza»<sup>62</sup> con la possibile coesistenza all'interno della medesima impresa di più soggetti aventi la qualifica di datore di lavoro. È bene chiarire che tale approccio non implica una moltiplicazione delle imprese e della figura civilistica del datore di lavoro ma è solo funzionale alla ripartizione delle responsabilità – rilevante soprattutto ai fini penali – tra le persone fisiche che sono a capo dell'organizzazione d'impresa. Ma proprio per questa ragione, tale riferimento potrebbe essere utile al fine di stabilire se una certa sede possa essere considerata autonoma. Si ritiene, in altri termini, che laddove il dirigente responsabile di un certo negozio o di una certa sede abbia assunto la qualifica di datore di lavoro ai fini dell'adempimento degli obblighi

<sup>60</sup> Cass. civ. Sez. lavoro, 14 giugno 1999, n. 5892, relativa al caso in cui una lavoratrice era stata trasferita da uno dei cinque negozi aziendali in Roma, appunto oggetto di ridimensionamento al negozio di Catania, carente di organico.

<sup>61</sup> Lazzari C., *L'individuazione del datore di lavoro per la sicurezza e i suoi riflessi sul piano sistematico*, *Dir. sic. lav.*, 2002, n. 1 p. 35 e spec. p. 36.

<sup>62</sup> Montuschi L., *I principi generali del d. lgs. n. 626 del 1994 (e le successive modifiche)* in Montuschi L. (a cura di) *Ambiente, salute sicurezza*, Torino, 1997, p. 45. V. anche Lazzari C., *L'individuazione del datore di lavoro per la sicurezza*, *cit.*, p. 40.

di sicurezza, tale sede possa essere considerata unità produttiva ai fini dell'applicazione della normativa relativa alla costituzione della rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza, con conseguente applicazione anche delle soglie numeriche di cui all'art. 47 comma 7.

Un ulteriore criterio per l'individuazione dell'unità produttiva, privilegiato dal legislatore, è quello del rinvio alla contrattazione collettiva. Già il d. lgs. n. 626/94, all'art. 18 prevedeva che l'elezione o designazione dell'Rls sarebbe dovuta avvenire «nell'ambito delle rappresentanze sindacali» secondo le modalità stabilite dalla contrattazione collettiva. L'indicazione a favore della contrattazione collettiva si spiegava anche in ragione della vicinanza temporale tra d. lgs. n. 626 e accordo interconfederale del 23 luglio 1993 istitutivo delle Rsu e, come si è già accennato, mirava a evitare che accanto alla rappresentanza sindacale generaliste appena istituita dalle parti sociali si creasse un ulteriore canale di rappresentanza si specifica. In questo caso, quindi, l'opzione del legislatore era nettamente nel senso di inserire la rappresentanza per la sicurezza nell'ambito del più generale sistema di rappresentanza sindacale, tendenza che poi è stata assecondata dalla contrattazione collettiva e che verrà riconfermata nella riforma del 2008. La novità principale del lgs. n. 81/08 è che l'ambito di operatività del rappresentante territoriale viene esteso. Esso infatti ora opera anche con riferimento le imprese con più di 15 lavoratori ove non sia presente una rappresentanza sindacale. La scelta di un collegamento forte tra la rappresentanza sindacale e l'Rls viene quindi ribadita, anche perché presenta l'indubbio vantaggio costituito dalla possibilità di condizionare lo sviluppo di una contrattazione collettiva aziendale più attenta alle esigenze di tutela della salute sicurezza dei lavoratori, oltre che rispondere alla non disponibilità del sindacato a rinunciare al proprio impegno su una tematica tanto

importante per i lavoratori<sup>63</sup>.

In conclusione, per individuare l'ambito di operatività dell'RIs bisogna anzitutto fare riferimento al tenore letterale e alla *ratio* delle norme di legge che lo hanno istituito e che prediligono il criterio dell'affidamento della questione alla contrattazione collettiva. Ulteriori elementi confermano questa opzione interpretativa. La giurisprudenza relativa alla definizione dell'ambito di applicazione dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori in materia di Rsa e ai limiti posti al trasferimento del dirigente di Rsa posti dall'art. 22 dello Statuto dei lavoratori, legge il riferimento normativo «in correlazione con quanto previsto dagli accordi»<sup>64</sup>. Inoltre, il d. lgs. n. 25/2007 – attuativo della direttiva 2002/14/UE che istituisce un quadro relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori – che pure ha un ambito di applicazione estremamente limitato se confrontato alla generalità delle imprese presso le quali si deve istituire il RIs – analogamente alle altre disposizioni di cui si è detto sopra, utilizza in modo generico i termini «imprese» o «unità produttive» (all'art. 1)<sup>65</sup>, e conferma ulteriormente la scelta di demandare la definizione della costituzione delle rappresentanze sindacali alla contrattazione collettiva. Ciò si evince chiaramente sia dall'art. 1, in base al quale «le modalità di informazione consultazione sono stabilite dal contratto collettivo»; sia dall'art. 2, che definisce le rappresentanze dei

<sup>63</sup> V. il diverso punto di vista di Angelini L., *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute*, cit., p. 106, per il quale il sindacato non vorrebbe rinunciare a una tematica «di cui è evidente la valenza aggregante e non di visiva».

<sup>64</sup> V. Cass., s. u., 09-02-2015, n. 2359. Sul tema in senso conforme si veda anche Cass. civ. Sez. lavoro Sent., 12-07-2016, n. 14196; si tratta peraltro di giurisprudenza relativa a rapporti di lavoro nell'ambito della pubblica amministrazione. Sull'inderogabilità delle previsioni di cui all'art. 22 St. lav. Cass. civ. Sez. lavoro Sent., 9 luglio 2013, n. 16981.

<sup>65</sup> Definendo poi soltanto le «imprese», al plurale, come «le imprese pubbliche e private situate in Italia che esercitino un'attività economica, anche non a fine di lucro» e limitando infine l'ambito di applicazione alle sole imprese con più di 50 dipendenti senza fare più riferimento alla nozione di unità produttiva (art. 3).

lavoratori come «i rappresentanti dei lavoratori ai sensi della normativa vigente, nonché degli accordi interconfederali 20 dicembre 1993 e 27 luglio 1994, e successive modificazioni, o dei contratti collettivi nazionali applicati qualora i predetti accordi interconfederali non trovino applicazione»; sia, infine, dall'art. 4, che stabilisce che siano i contratti collettivi a definire «le sedi, i tempi, i soggetti, le modalità ed i contenuti dei diritti di informazione consultazione riconosciuti i lavoratori».

Per quanto riguarda l'ambito di operatività degli Rlst, l'espressione utilizzata dal legislatore «è individuato per più aziende nell'ambito territoriale del comparto produttivo» è talmente generica lasciare aperta ogni possibilità di scelta. Ciò che invece risulta limitante è il rinvio che segue immediatamente detta formulazione a «quanto previsto dall'articolo 48», il quale a sua volta rinvia esclusivamente ad «accordi collettivi nazionali, interconfederali di categoria» stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative. Quest'ultimo filtro selettivo chiaramente mira a garantire la genuina rappresentatività e l'effettiva capacità di difendere gli interessi dell'intero mondo del lavoro delle organizzazioni sindacali legittimate all'istituzione degli Rlst, tanto più importante quanto più si va intensificando il fenomeno problematico della proliferazione dei contratti collettivi nazionali. D'altra parte esso produce altresì il risultato di vincolare l'accesso da parte degli Rls alle prerogative di cui all'art. 50 al preventivo accordo collettivo, frenando così così la possibilità di sperimentare unilateralmente nuove articolazioni più funzionali alle esigenze e alle problematiche di ciascun comparto. Le maggiori problematiche, da questo punto di vista, derivano dalle difficoltà insite nell'istituzione degli organismi paritetici, per usare un eufemismo, non sempre tempestivamente istituiti. Per quanto riguarda in specifico il settore del commercio, si è poi assistito all'opzione per il livello provinciale nell'accordo siglato con Confcommercio e alla scelta di privilegiare invece il livello regionale in quello siglato con Confesercenti (salvo poi registrate la presenza, a macchia di leopardo, di diversi organismi di livello

territoriale inferiore facenti capo a quest'ultima associazione imprenditoriale).

Per quanto riguarda invece l'Rlss, uno specifico criterio per individuarne l'ambito di operatività si può rinvenire nelle disposizioni – sempre interne al sistema prevenzionistico – relative agli obblighi di coordinamento degli appalti e quindi al concetto di ciclo produttivo enucleato, sia pure modo problematico, all'art. 26 del d. lgs. n. 81 e a quello di «teatro lavorativo complesso», di elaborazione giurisprudenziale, di cui si è detto al §1.3. L'art. 26 è infatti la norma cardine relativa agli obblighi di cooperazione e coordinamento da rispettare in caso di rischio di interferenze lavorative e, come si è visto, queste ultime costituiscono uno dei requisiti indicati dall'art. 49, c. 1, lett. e), per la costituzione dell'Rlss.

Per quanta riguarda invece le modalità di designazione degli Rlss, punto di partenza è l'art. 49, in base al quale il Rlss è individuato tra gli Rls «su loro iniziativa». Il comma successivo stabilisce che «le modalità di individuazione» dell'Rlss, così come quelle con cui egli esercita le attribuzioni di cui all'art. 50, sono stabilite dalla contrattazione collettiva. Qui si registra una differenza significativa rispetto all'art. 48, perché mentre quest'ultimo stabilisce che mancanza di accordo sulla istituzione degli Rlst, si provvede con decreto ministeriale, il ruolo suppletivo dell'istituzione pubblica non è previsto con riferimento al rappresentante di sito. La differenza di formulazione d'altra parte potrebbe essere letta in due modi diversi: da un lato si potrebbe ritenere che il legislatore abbia voluto garantire l'effettiva individuazione degli Rlst anche in caso di inerzia delle parti e dunque si potrebbe ritenere che il silenzio del legislatore con riferimento agli Rlss vada inteso come espressione della volontà dello stesso di condizionare l'istituzione degli Rlss al consenso anche della compagine imprenditoriale. Tale interpretazione è ad avviso di chi scrive da respingere, dovendosi prediligere una lettura che giustifica la previsione dell'intervento ministeriale con riferimento agli Rlst in relazione al fatto che solo quest'ultimo assume il ruolo di rappresentanza necessaria e suppletiva dell'inerzia

dei lavoratori e assolve dunque la funzione di garantire che sempre e comunque vi sia un rappresentante dei lavoratori. Ciò non significa però che quella di sito sia una rappresentanza ulteriore e solo eventuale: l'utilizzo da parte del legislatore dell'espressione «sono individuati» all'art. 49 fa propendere per l'obbligatorietà dell'istituzione dell'Rlss, la cui mancanza, tuttavia non determina l'attivazione di alcun meccanismo suppletivo o sanzionatorio. Per quanto riguarda invece la modalità di costituzione, la formulazione del comma 2 dell'articolo 49, nel quale si specifica chiaramente che rappresentante individuato «su iniziativa» degli Rls aziendali delle imprese del sito, lascia intendere che la nomina possa avvenire anche in assenza del consenso delle associazioni imprenditoriali o più in specifico dei singoli datori di lavoro presenti nel sito (posto che qui la contrattazione collettiva che dovrebbe disciplinare la materia non ha alcun filtro selettivo né di livello, né in relazione alla rappresentatività dei negozianti). Tale interpretazione risulta l'unica possibile ove si consideri la natura obbligatoria dell'istituzione dell'Rlss e appare preferibile anche in relazione a quanto si è già osservato relativamente al diritto dei lavoratori di scegliere liberamente le modalità e le forme della propria rappresentanza (v. *supra*, §2.3). Dunque, se in base al comma 3 le modalità di individuazione del Rlss sono affidate alla contrattazione collettiva, tale norma va intesa in modo restrittivo e non può leggersi come una limitazione del diritto/dovere di istituire l'Rlss. Più problematico è invece giungere alla conclusione che la funzione suppletiva rispetto all'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 50 per le aziende in cui non vi siano rappresentanti per la sicurezza possa essere esercitata anche in assenza di accordo collettivo. Qui la sovrapposizione con le funzioni degli Rlst è evidente: se nelle aziende in cui non è nominato un Rls aziendale le funzioni sono svolte da quello territoriale, in assenza di un raccordo della contrattazione collettiva, risulta difficile individuare situazioni in cui non vi sia alcun tipo di Rls e in cui di conseguenza le sue funzioni sono assunte da quello di sito, a meno di non voler ritenere, come pare preferibile, che il ruolo suppletivo

sia previsto solo in caso di assenza di RIs aziendale e che la presenza di quello territoriale debba intendersi come recessiva rispetto a quella di sito. Si tratta peraltro di una considerazione che ha valenza più teorica e astratta che pratica poiché nella realtà concreta è ben noto come il sistema di rappresentanza territoriale sia profondamente lacunoso e soprattutto come il meccanismo suppletivo per delineato dall'art. 52 attenda ancora di essere implementato. D'altra parte, potrebbe anche darsi la situazione di esistenza di un RIs aziendale che però non è presente sullo specifico sito, in quanto chiamato a operare per più unità produttive contemporaneamente. Nelle more di una compiuta attuazione delle previsioni normative, dunque, il potenziale cortocircuito potrebbe non realizzarsi affatto. La via maestra sembrerebbe comunque quella dell'introduzione della figura tramite la contrattazione collettiva, di livello interconfederale o nazionale di categoria. Quest'ultima avrebbe altresì il vantaggio di poter attivare forme di collaborazione tra le diverse rappresentanze e tra queste e gli organismi paritetici<sup>66</sup>. Più in generale, si guarda allo strumento negoziale quale quello più idoneo sia ad individuare i livelli di tutela più appropriati che a «combinare virtuosamente» la partecipazione dell'RIs con le attività delle rappresentanze sindacali e la contrattazione aziendale<sup>67</sup>.

Altre indicazioni provengono ora dal protocollo del 24 aprile 2020, che detta le linee guida condivise tra le parti per agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza per prevenire il contagio da Covid-19. Tale protocollo prevede sostanzialmente che a livello aziendale si istituiscano appositi Comitati ai quali partecipino sia le rappresentanze sindacali aziendali, sia gli RIs. Si delineano sostanzialmente tre forme di partecipazione: quella di livello aziendale, ove il comitato per la sicurezza Covid coesiste con le

<sup>66</sup> Angelini L., *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute*, cit., p. 112.

<sup>67</sup> Campanella P., *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza*, cit., p. 177.



rappresentanze sindacali e l'RIs; quella territoriale, destinata a operare in assenza dei comitati aziendali, composta dagli organismi paritetici, ove esistenti, con il coinvolgimento degli RIsI e delle parti sociali e ulteriori Protocolli destinati alla realizzazione delle finalità del Protocollo nazionale che possono prevedere il coinvolgimento delle autorità sanitarie e delle altre istituzioni coinvolte nelle iniziative di contrasto alla diffusione del Covid-19<sup>68</sup>. L'approccio delle parti sociali sembra dunque confermare sostanzialmente il doppio coinvolgimento dell'istanza sindacale e della rappresentanza specifica per la sicurezza. È da dire che la formulazione è stata considerata da alcuni poco chiara ed effettivamente i rapporti tra le varie forme di rappresentanza, così come il ruolo di ciascuno all'interno dei Comitati, restano abbastanza fumosi. Tuttavia, ciò non sembra necessariamente un male, posto che la genericità delle formule consente poi una maggiore elasticità nella fase operativa e in ogni caso pare ampiamente giustificata dalla presenza all'interno del Protocollo di diverse disposizioni che incidono sui profili organizzativi del lavoro, quali la fruizione di congedi e ferie o il passaggio allo *smart working*, che evidentemente non possono essere considerati di esclusivo appannaggio degli RIs.

### **2.5 Le persistenti criticità**

A oltre dieci anni di distanza dall'emanazione del d. lgs. n. 81 del 2008, le ricerche più recenti riconfermano quanto era già emerso con riferimento all'attuazione dei profili partecipativi del d. lgs. n. 626. La maggior parte delle indagini che sono state svolte ha carattere qualitativo, riguarda cioè l'operato dei rappresentanti e meno attenzione è dedicata al profilo quantitativo. La ricerca Inail del 2017, «Impact-RIs: indagine sui modelli partecipativi aziendali e territoriali per la salute e la sicurezza sul lavoro. Il ruolo dei rappre-

---

<sup>68</sup> Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto, cit.*, p. 52.

sentanti dei lavoratori per la sicurezza e le interazioni con gli attori della prevenzione»<sup>69</sup>, conferma il persistere delle difficoltà degli Rls, costantemente ostacolati nel loro operato. Le difficoltà riguardano sia la loro collocazione all'interno dei sistemi di organizzazione della sicurezza aziendale, sia l'accesso all'informazione sia, infine, l'ineadeguatezza della formazione.

Per quanto riguarda in specifico gli Rlst, l'indagine portata avanti dalla Fondazione Di Vittorio per il progetto Insula riporta che il 42,9% degli intervistati segue, complessivamente, meno di 9 lavoratori e il 23,8% tra 10-15 lavoratori. Il 69,6% opera in microimprese (meno di 10 dipendenti) e il 21,7% in aziende di piccole dimensioni (10-49 addetti), principalmente appartenenti al settore delle attività manifatturiere (47,8%) e delle costruzioni (23,8%).

Più in generale, gli Rls rimangono figure che non sono coinvolte nelle decisioni aziendali in materia di salute sicurezza e che scontano limiti dati dallo scarso livello di competenze e di formazione che hanno ricevuto<sup>70</sup>. Un punto che resta dolente, rilevato da tutti gli studiosi, è costituito dal fatto che l'Rls, così com'era per le rappresentanze di cui all'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, non dispone di una specifica azione giudiziale per la predisposizione delle misure di sicurezza, potendo egli agire esclusivamente per far valere l'inadempimento dell'obbligo del datore di lavoro con le ordinarie procedure, o con un provvedimento d'urgenza ex art. 700 c.p.c. Solo a fronte di una violazione specifica dei diritti di consultazione e delle prerogative proprie dell'Rls, e solo con l'intervento degli organismi locali delle associazioni nazionali, che sono gli unici soggetti legittimati ad agire, si ammette la possibilità di ricorrere al procedimento di repressione della condotta antisindacale di quell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori. Provvedimenti come la richiesta di sospensione dei lavori o come l'autorizzazione per la ripresa del-

<sup>69</sup> In <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-impact-rls.pdf>.

<sup>70</sup> Angelini L., *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute*, cit., p. 109.

le attività quando queste sono state interrotte per motivi di sicurezza, pure frequenti nella legislazione dei Paesi più sensibili alle istanze di tutela della salute dei lavoratori, continuano purtroppo a non fare parte delle prerogative degli Rls del nostro Paese.

Peraltro, le difficoltà di implementazione del sistema di rappresentanza e partecipazione variano a seconda del contesto aziendale. Nelle aziende fino a 15 dipendenti, il dato più saliente è la mancata elezione dei rappresentanti; il secondo dato da considerare è costituito dalle pressioni esercitate spesso dai datori di lavoro sui lavoratori per la designazione di un rappresentante, ciò che fa spesso dubitare della genuinità della scelta<sup>71</sup>. Anche ove effettivamente e genuinamente istituite, le rappresentanze scontano una serie di difficoltà, riconducibili a un contesto organizzativo insufficientemente strutturato, all'inadeguatezza della formazione, alla svalutazione del loro ruolo da parte dei datori di lavoro, alla mancanza di relazioni e supporti esterni all'azienda<sup>72</sup>.

Nelle aziende con più di 15 dipendenti si registrano invece difficoltà prevalentemente sul piano operativo, riguardanti le possibilità di accesso alla documentazione e l'effettiva partecipazione alle attività di prevenzione. Rimane il limite dell'impossibilità di delegare a figure tecniche più competenti la valutazione dell'operato aziendale<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Menghini L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto*, cit., p. 1 e ss.; Angelini L., p. 106.

<sup>72</sup> Angelini L., *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute*, cit., p. 107.

<sup>73</sup> Su cui v. *supra* §2.4 e da ultimo Battistelli S., Fontana D., *Primo accordo attuativo del «Patto per la fabbrica»*, cit., p. 509.



### 3. La contrattazione collettiva di settore



Come avvenuto in pressoché per tutti i settori, all'indomani dell'emanazione del d. lgs. n. 626 del 1994, le parti sociali si sono adoperate per attuare le nuove previsioni normative, in particolare relative alle funzioni degli Rls. Anche il settore del commercio si è quindi attivato, anzitutto con l'accordo interconfederale del 18 novembre 1996 sottoscritto tra Confcommercio e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil, cui ha fatto seguito, due giorni dopo, quello sottoscritto da Confesercenti<sup>74</sup>. Per comodità di esposizione si farà qui riferimento prevalentemente al primo di tali accordi, salvo segnalare, di volta in volta, la presenza di differenziazioni nel secondo. L'accordo Confcommercio intende «superare posizioni di conflittualità ed ispirarsi a criteri di partecipazione», privilegiando relazioni sindacali non conflittuali ed evitando l'imposizione di eccessivi vincoli amministrativi finanziari e giuridici, soprattutto per le piccole e medie imprese (come del resto previsto dai Trattati europei). L'accordo prevede un numero di rappresentanti sostanzialmente corrispondente al numero minimo stabilito attualmente dall'art. 47 del d. lgs. 81/08.

---

<sup>74</sup> Il quadro degli accordi interconfederali si completa con quello del 19 marzo 2014 l'accordo per la riforma della *governance* degli enti bilaterali la cui importanza viene ribadita anche nel successivo accordo del 24 novembre 2016.

Si segnala peraltro che quest'ultimo attribuisce alla contrattazione collettiva il dovere di aumentare proporzionalmente numero dei rappresentanti nelle aziende con più di 1000 addetti, lasciando l'alternativa tra l'attuazione mediante accordi interconfederali o mediante altri livelli non meglio precisati della contrattazione collettiva. Nelle aziende con più di 15 dipendenti, il Rls è individuato tra i componenti della Rsa/Rsu. Il duplice richiamo a entrambe le forme di rappresentanza è abbastanza importante, in quanto pone l'accordo al riparo da eventuali necessità di aggiornamento derivanti dalla revisione degli assetti contrattuali avviata a partire dagli accordi del 2011 e dal testo unico sulla rappresentanza del 2014 sottoscritti da Confindustria, a cui hanno fatto seguito, per il commercio quelli del 26 novembre 2015 e 24 novembre 2016<sup>75</sup>.

L'accordo del '96 si allinea alle previsioni degli altri settori per quanto riguarda l'Rlst, ma non ne indica il numero. Questo viene designato congiuntamente dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e comunicato all'organismo paritetico provinciale (regionale nell'accordo Confesercenti), che poi provvede alla ratifica di detta designazione e ne dà comunicazione al datore di lavoro. Come è abbastanza comune, alcune limitazioni riguardano le possibilità di accesso ai luoghi di lavoro: il rappresentante eletto direttamente dai lavoratori deve dare almeno due giorni lavorativi di preavviso e nelle sue visite è accompagnato dal responsabile del Servizio di prevenzione aziendale o da altra persona sua delegata. Come si vedrà, analoghe previsioni sono state inserite ora nel Patto per la fabbrica sottoscritto da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil il 12 dicembre 2018, ma sono state anche molto criticate, proprio per la suddetta limitazione. In particolare, gli obblighi di preavviso sembrerebbero restringere le possi-

<sup>75</sup> L'a.i. sottoscritto da Confindustria nel 1995 prevedeva infatti che nel caso in cui in azienda operasse una Rsa e non fosse presente una Rsu, si sarebbe proceduto all'elezione dell'Rls da parte dei lavoratori, come nei casi di assenza di rappresentanza sindacale. Ora invece il nuovo accordo stabilisce che in presenza di Rsa, l'Rls sia eletto a maggioranza «da parte dei componenti della Rsa».



bilità di accesso dell'Rlst in caso di urgenza, anche in probabile contrasto con l'art. 48, c.4, d. lgs 18/08, che assicura il diritto di intervento immediato in caso di infortunio gravi (deve quindi ritenersi che i casi di urgenza cui si riferisce l'accordo riguardino situazioni diverse e meno gravi di quelle prefigurate dalla norma di legge, non potendo questa essere derogata dalla contrattazione collettiva).

Secondo l'accordo Confcommercio del '96 il rappresentante territoriale deve invece dare un preavviso di almeno sette giorni ed è accompagnato nelle visite da un esponente dell'associazione datoriale competente per territorio. I diritti di informazione e consultazione sono definiti in modo abbastanza generico. In particolare, si stabilisce che la consultazione debba essere «effettuata in modo da garantire la sua effettività» e che il Rls abbia il diritto di formulare le proprie proposte ed esprimere le proprie opinioni.

Un tema da affrontare è quello relativo all'individuazione da parte della contrattazione collettiva delle dimensioni aziendali rilevanti sia ai fini della costituzione delle rappresentanze, sia ai fini della definizione del numero di rappresentanti. Va ricordato e sottolineato infatti che attualmente il d. lgs. n. 81/08 usa come criterio di valutazione delle dimensioni aziendali il numero dei «lavoratori» e non più quello dei dipendenti e la diversa espressione è significativa di un consistente ampliamento delle soglie numeriche, in quanto nella definizione di lavoratore rientrano anche soggetti che non sono dipendenti ai sensi dell'art. 2094 del codice civile. Per questa ragione, le soglie previste dagli accordi del 1996 meriterebbero una rivisitazione. Ed è appena il caso di sottolineare in questa sede che il settore non è l'unico ad aver eluso la questione: anche il punto 2.1 dell'accordo recentemente sottoscritto da Confindustria rinvia per la definizione delle soglie numeriche al Testo unico sulla rappresentanza del 2014, restringendo così il novero dei lavoratori computabili.

Per altro verso, meriterebbe una rivisitazione anche la questione relativa al numero di Rlst da istituire nell'ambito di ciascuna provincia, soprattutto in un tessuto produttivo tuttora caratterizzato dalla diffusa presenza di piccole imprese.

Il Ccnl del 30 luglio 2019 sottoscritto dalle organizzazioni più rap-

presentative – che assume come proprio lo spirito degli accordi interconfederali del 2015 e 2016 per quanto concerne gli assetti delle relazioni sindacali e che mira al consolidamento del ruolo della bilateralità – non brilla sul terreno della salute e sicurezza. La materia non è considerata tra le procedure di informazione e consultazione di carattere generale previste dal Ccnl (vedi articoli 1, 2 e 3 del titolo primo) e anche il riparto di competenze tra i diversi livelli contrattuali non prende adeguatamente in considerazione l'argomento, risultando molto più concentrato sui processi di riorganizzazione aziendale, sull'innovazione tecnologica, sugli orari di apertura e sui riflessi di questi aspetti sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro. La tutela della salute sicurezza è menzionata all'art. 12, relativo alle materie che possono essere oggetto di contrattazione aziendale nelle aziende con più di 30 dipendenti<sup>76</sup>.

Anche la bilateralità risulta maggiormente concentrata su altre funzioni, in particolare su quelle relative alla formazione e alla professionalità dei lavoratori e sulle misure di welfare, che negli ultimi anni fanno la parte del leone in gran parte dei settori. All'art. 21 del Ccnl, dove si definiscono le funzioni dell'ente bilaterale nazionale, la salute sicurezza sul lavoro fa la sua prima comparsa solo alla lettera l) ove si prevede che: l'ente «promuove studi e ricerche relative alla materia della salute e della sicurezza sul lavoro nell'ambito delle norme stabilite dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva nonché svolge funzioni operative in materia, previe specifiche intese tra le Parti Sociali». La tutela della salute e della vita della persona è però funzione propria degli enti bilaterali territoriali. È a tale livello e all'interno

<sup>76</sup> L'art. 12 attribuisce a tale livello la possibilità di concordare particolari disposizioni sulle seguenti materie: turni o nastri orari, distribuzione dell'orario di lavoro attraverso uno o più dei seguenti regimi di orario: turni continui, turni spezzati, fasce differenziate; 2) eventuali forme di flessibilità; 3) part time; 4) determinazione dei turni feriali ai sensi dell'art. 160; 5) contratti a termine; 6) tutela della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori, ambiente e sicurezza nei luoghi di lavoro; 7) parità di opportunità nel lavoro uomo-donna secondo quanto previsto dall'art.16; 8) azioni positive per la flessibilità di cui all'art. 9 della legge n. 53/2000.

dell'ente territoriale che viene istituito l'organismo paritetico provinciale. La II sezione del Ccnl dedicata espressamente alla «tutela della salute e della dignità della persona» consta di tre norme relative a: condizioni ambientali (art. 36); mobbing (art. 37); e molestie (art. 38). La disposizione di cui all'art. 36 fa tuttora riferimento alle forme di rappresentanza precedenti all'istituzione degli Rls e anche delle Rsu. Vi si afferma infatti il diritto del Consiglio dei delegati e in mancanza della «rappresentanza aziendale» di promuovere «ai sensi dell'art. 9, legge 20 maggio 1970, n. 300, la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la salute e la integrità fisica dei lavoratori». Il mancato aggiornamento della norma, in un contratto che viene definito dalle parti «testo unico» proprio a significare la volontà dei contraenti del 2019 di aggiornare la normativa, può essere inteso non solo come una indiretta conferma della vigenza della norma questione ma, soprattutto, anche come volontà delle parti di mantenere vivi quei diritti che la norma riconosce. Dovrebbe quindi desumersi la conferma sia pure implicita delle parti sociali del riconoscimento della sussistenza di uno specifico diritto di controllo oltre che di promozione delle misure di sicurezza da parte delle rappresentanze ex art. 9.

La contrattazione di livello regionale conferma sostanzialmente una certa difficoltà ad incrementare diritti e le prerogative degli Rls. Per quanto consta, la maggior parte degli accordi presenta contenuti per lo più appiattiti sulle disposizioni legislative. L'Accordo Quadro Regionale su rappresentante territoriale per la sicurezza nel settore terziario, distribuzione, servizi della Toscana del 16 luglio 2009, si segnala in quanto mirante all'istituzione e alla «valorizzazione diffusa» degli Rlst e alla promozione degli organismi paritetici. Per la definizione del ruolo e delle funzioni del rappresentante l'accordo, tuttavia, si limita a rinviare alle previsioni di cui agli articoli 47 e 48, d. lgs. 81/08, senza incrementarne le prerogative e senza prevedere particolari innovazioni. Agli organismi paritetici sono attribuiti, oltre alle classiche iniziative formative e informative, anche l'elaborazione dei programmi di intervento degli Rlst, la definizione delle modalità di accesso e di convocazione delle assemblee dei lavoratori. Secon-

do il modello classico, gli Rlst sono individuati congiuntamente dalle organizzazioni sindacali territoriali e comunicati all'organismo paritetico territoriale, che a sua volta li comunica ai datori di lavoro e questi ai loro dipendenti (art. 4.2). Il finanziamento avviene mediante versamento aziendale pari a un minimo di 10 € per ciascun lavoratore, cui si aggiunge un contributo fisso che va dai 20 ai 200 € e la cui entità varia in funzione delle dimensioni dell'azienda. L'80% delle risorse saranno utilizzate per il finanziamento dell'attività degli Rlst.

Il più recente accordo per la provincia di Trento del 26 aprile 2021 dà attuazione alle previsioni del d. lgs. n. 81/08 istituendo il Comitato Paritetico Territoriale per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro della Provincia di Trento. Il Comitato è costituito dagli stessi membri del Consiglio direttivo dell'Ente bilaterale del terziario, della distribuzione e dei servizi della Provincia di Trento (E.B.Ter) e l'istituzione degli Rlst, finanziati con un contributo a carico delle aziende articolato in relazione alla dimensione delle stesse (fino a 15 dipendenti: 10 € netti per addetto, cui si aggiungono 20 € netti per azienda; dai 16 ai 200 dipendenti 20 € netti per addetto e 1000 per azienda; oltre i 200 addetti contributo graduato e comunque non inferiore a 2000 € netti). In materia di Rlst, l'art. 17 dispone che il rappresentante territoriale eserciti le competenze di cui all'art. 50 d. lgs. 81/08 nei termini e nelle modalità ivi previste con riferimento a tutte le aziende o unità produttive del territorio del comparto nelle quali non sia stato eletto o designato il rappresentante aziendale. L'accordo prevede un numero di rappresentanti territoriali in misura massima di 6 (2 per ciascuna organizzazione sindacale dei lavoratori); numero che può essere modificato solo con un nuovo accordo di livello provinciale. Al comitato paritetico spetta la verifica del possesso da parte degli aspiranti dei requisiti necessari, a seguito della quale prende atto della designazione e ne dà comunicazione ai datori di lavoro, i quali a loro volta, secondo la regola generale, ne informano i lavoratori. Alcuni punti dell'accordo destano qualche perplessità, in quanto sembrano sottoporre l'operato dell'Rlst a un controllo forse troppo stringente del Comitato paritetico. Non solo questo, come si è accennato sopra, verifica il possesso dei requisiti

(non meglio definiti) dei rappresentanti esso decide anche l'ambito territoriale di competenza di ciascun rappresentante e vigila sul loro operato. Una serie di obblighi posti in capo agli Rlst sembra inoltre condizionarne l'attività. Al di là dell'obbligo «ad operare nello spirito di una gestione non conflittuale della materia», che per le ragioni sopra esposte sarebbe stato meglio formulare in termini di invito anziché di vincolo, l'art. 19 dispone che gli Rls «devono uniformarsi ai pareri, alle direttive e alle interpretazioni adottate dal Comitato paritetico». Il preavviso delle visite che l'Rls intenda effettuare deve essere segnalato al Comitato paritetico via e-mail almeno 15 giorni prima (salvo il caso di infortunio grave).

Si tratta di previsioni che ben si comprendono se si considera il ritardo con cui si è proceduto in questa Provincia, ma che non possono che riproporre il tema della necessità di un maggiore sostegno legale agli Rls.

Per quanto risulti arduo raccogliere informazioni relative alla contrattazione aziendale, sono reperibili alcuni accordi di cui può essere utile dare conto. Tra i primi si ricorda l'accordo Ikea del 12 febbraio del 1999, che prevede l'elezione di un numero massimo di tre rappresentanti per unità produttiva, individuati tra i componenti di Rsu o Rsa, con un monte ore annuo pari a 40 per ciascun Rls. Risale al 1999 anche l'accordo Autogrill, per il quale l'Rls è eletto tra i candidati individuati dalle Rsa/Rsu al loro interno, con un numero di ore annue di permessi che va da 16 a 40 in relazione alle dimensioni aziendali e con un programma di formazione limitato a 32 ore.

Tra gli accordi più recenti si segnala quello di Maisons du Monde - Italie che parte da un chiaro dissenso tra l'azienda e le organizzazioni sindacali su cosa sia considerato unità produttiva, in quanto l'azienda presente al momento dell'accordo sul territorio nazionale con 42 punti vendita e con 898 dipendenti dichiarava «di essere un'unica unità produttiva» e sosteneva tale posizione sulla base della mancanza di autonomia finanziaria e tecnico-funzionale dei punti vendita. L'affermazione peraltro stride considerevolmente con la presenza nella società stessa di 12 rappresentanze sindacali aziendali facenti capo a diversi punti vendita. L'accordo quindi prevede l'ele-

zione di 7 Rls a livello nazionale tra i membri delle Rsa, le cui funzioni sono destinate a coprire tutti i punti di vendita dell'azienda. L'elezione avviene tramite la sottoposizione a tutti i dipendenti di una lista «unitaria unica indicante un candidato per ciascuna zona». La formazione è limitata a 32 ore e ciascun Rls dovrà occuparsi di un numero di negozi compreso tra 5 e 8, recarsi fisicamente alla riunione annuale di sicurezza e visitare ogni punto vendita di propria competenza almeno una volta durante il triennio, preferibilmente accompagnato dal Rspp.

Tutt'altro approccio si registra nell'accordo H&M del 26 aprile 2021 che nasce dall'intento di definire e incrementare il numero di rappresentanti rispetto al minimo stabilito dall'art. 47, d. lgs. 81/08 per le aziende con più di 1000 dipendenti (quale è H&M), nonché per la volontà di realizzare un modello «integrato partecipativo, basato su uno spirito di collaborazione costruttiva» attraverso adeguati canali di comunicazione e con il coinvolgimento dei vari attori impegnati nelle attività di prevenzione e protezione. L'accordo prevede l'istituzione di 20 rappresentanti la cui attività è organizzata su base regionale di modo che in ciascuna regione un numero minimo di Rls si occupi di più negozi. Di estremo interesse sono le previsioni relative alla conoscibilità dell'Rls: si prevede infatti che l'elenco degli Rls sia condiviso con tutti i negozi mediante un organigramma riportante il nome e cognome dell'Rls, il negozio di appartenenza e le modalità per contattarlo telefonicamente. È stabilito inoltre che ciascun Rls organizzi una riunione dei lavoratori dei singoli punti vendita al fine di presentarsi ed illustrare quali siano le sue funzioni. La riunione avviene in modalità on line in una fascia oraria tale da non compromettere la normale operatività del negozio. Anche i diritti di accesso sembrano meglio definiti rispetto alle prassi vigenti nel settore; in linea con lo spirito migliorativo dell'accordo si moltiplicano anche le riunioni periodiche: a quella già prevista dal d. lgs. n. 81/08 si aggiunge un incontro periodico annuale ulteriore nonché una call conference per ogni trimestre e si ribadisce la necessità di coinvolgere l'Rls nei progetti aziendali volti a migliorare a promuovere la salute sicurezza sul lavoro. Per l'espletamento delle sue funzioni all'Rls si

riconosce anche un account email personale aziendale utilizzabile durante le ore di lavoro e un account sulla piattaforma Teams di Microsoft. Sono riconosciuti permessi per un numero di ore aggiuntive rispetto a quello legale, con la precisazione che le ore di viaggio necessarie per muoversi da un negozio all'altro rientrano nel normale orario di lavoro.





4. Dal patto per la fabbrica al dopo Covid:  
quali prospettive per gli Rls  
nel settore del commercio?



Alla vigilia della pandemia, la richiesta di attenzione alle problematiche relative alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro più volte avanzata da parte sindacale aveva trovato riscontro solo nel c.d. Patto per la fabbrica del 28 febbraio 2018, a seguito del quale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil hanno proceduto con il nuovo accordo del 12 dicembre 2018 ad aggiornare i contenuti del vecchio accordo interconfederale risalente al giugno 1995. Se una prima parte del testo è dedicata a proposte e ad avvisi comuni volti alla riforma della normativa in una logica di *governance* più partecipata, la seconda riguarda in specifico la rappresentanza e la pariteticità in materia di salute sicurezza<sup>77</sup> (anche se tale tendenza non sembra affatto assecondata dall'attuale Governo, che con il decreto fiscale – in attesa di pubblicazione nel momento in cui si scrive – ha inasprito le sanzioni e le possibilità di sospensione dei lavori in caso di gravi violazioni alla normativa in materia di sicurezza). In linea generale, l'accordo non è andato esente da critiche, soprattutto per quanto riguarda i profili che sembrerebbero asseconciare quelle linee di affievolimento della responsabilità penale del datore di lavoro e di

---

<sup>77</sup> su cui vedi Battistelli S., Fontana D., *Primo accordo attuativo del «Patto per la fabbrica»*, cit., p. 497.

semplificazione normativa che costituiscono uno storico cavallo di battaglia delle associazioni imprenditoriali e che mirano sostanzialmente a una riduzione dei livelli di protezione e prevenzione<sup>78</sup>. Per quanto qui interessa, si registra una tendenza all'ulteriore limitazione delle prerogative e dei diritti di accesso degli Rls, che di fatto allinea il settore industriale a quello del commercio, mentre sarebbe stata auspicabile l'operazione contraria. Infatti, ora anche il nuovo accordo pone l'obbligo di preavviso per la visita dei luoghi di lavoro – prima limitato ai soli Rlst – anche agli Rls aziendali. Desta altresì perplessità l'ulteriore previsione, che si auspica rimanga isolata, che richiede all'Rlst di predisporre un piano di attività da comunicare preventivamente all'organismo paritetico.

Il nuovo accordo non interviene su due questioni che si ritengono qui fondamentali e sulle quali è opportuno soffermarsi subito: il numero di Rlst che devono essere presenti in ogni provincia e la possibilità per tutti gli Rls di avvalersi del supporto di figure tecniche competenti a valutare l'operato aziendale<sup>79</sup>. Per quanto riguarda il primo aspetto, il numero di Rlst effettivamente istituiti sembra insufficiente rispetto alle esigenze di controllo e sono del tutto carenti misure che rendano la figura visibile e conoscibile da parte dei lavoratori. Si ribadisce inoltre qui la necessità di attivare al più presto il Fondo di cui all'art. 52 d. lgs. 81/08. Inoltre, si è visto come potrebbe essere opportuno, in talune circostanze, giungere anche a una diversa modulazione degli ambiti di operatività territoriale, ed eventualmente anche di comparto, in una logica di adattamento ai particolari contesti dei centri commerciali. Per quanto riguarda il secondo aspetto, è appena il caso di ricordare che gli unici tentativi di supe-

<sup>78</sup> Si è parlato così di una scelta sindacale «al ribasso, volta ad assecondare di fatto le richieste datoriali». V. Battistelli S., Fontana D., *Primo accordo attuativo del «Patto per la fabbrica»*, cit., p. 510. Sulle problematiche connesse alla semplificazione v. Bonardi O., *Dentro al ginepraio della semplificazione: salute e sicurezza sul lavoro nell'Italia che riparte*, in *Riv. giur. Lav.*, 2016, I, p. 593 e ivi ulteriori richiami.

<sup>79</sup> Battistelli S., Fontana D., *Primo accordo attuativo del «Patto per la fabbrica»*, cit., p. 509.

rare i limiti di competenza tecnica degli Rls si ebbero durante la prima fase di attuazione – conflittuale – dell’art. 9 dello Statuto dei lavoratori e naufragarono sullo scoglio del netto rifiuto imprenditoriale prima e dei ritardi dell’intervento, oltretutto ambiguo, della giurisprudenza poi (v. *supra*, §2.4). Peraltro, oggi, un simile diritto potrebbe essere inquadrato nell’ambito degli obblighi di informazione e consultazione di cui al d. lgs. n. 25/2007 per le imprese con più di 50 addetti, che all’art. 5 ammette la possibilità che le consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori avvengano con l’assistenza di esperti esterni. Sarebbe quindi opportuno un allargamento di tale obbligo, quanto meno con specifico riferimento alle materie rilevanti ai fini della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, a tutti gli Rls<sup>80</sup>.

Il quadro sembra sensibilmente mutato con il protocollo del 24 aprile 2020 che, come noto, ha suggellato il ruolo centrale delle parti sociali nella definizione delle misure da adottare per la prevenzione del contagio da Covid-19. Secondo alcuni, la legislazione di emergenza avrebbe «improvvisamente rivalutato il ruolo del sindacato e della contrattazione collettiva in materia di sicurezza»<sup>81</sup>. Più cinicamente, si potrebbe osservare come le parti sociali abbiano potuto, e dovuto, assumere un ruolo centrale a causa della riluttanza del Governo a prendere una posizione netta per quanto riguarda proprio il tema delle misure di prevenzione della pandemia negli ambienti di lavoro, dimostrata dal frequente uso, nella prima decretazione d’urgenza della forma della raccomandazione al posto dell’obbligo, nonché dal ritardo con cui il legislatore ha provveduto a riconoscere alle misure di prevenzione indicate nei protocolli stessi il carattere vincolante di misure di adempimento dell’obbligo di sicurezza del datore di lavoro di cui all’art. 2087 del codice civile<sup>82</sup>. Quale che sia la

<sup>80</sup> Si veda in questo senso anche Battistelli S., Fontana D., *Primo accordo attuativo del «Patto per la fabbrica»*, cit., p. 512.

<sup>81</sup> Tampieri A., *Legislazione dell'emergenza sanitaria e sicurezza del lavoro*, cit., p. 195.

<sup>82</sup> Avvenuto con l’inserimento nella legge di conversione n. 40/20 dell’art. 29 bis del d.l. 23/20 solo nel giugno 2020, su cui v. Natullo G., *Covid-19 e sicu-*

lettura che si voglia prediligere, è stato certamente merito delle pressioni sindacali il fatto di avere ottenuto una regolamentazione e di aver creato le condizioni per la prosecuzione del lavoro in sicurezza.

Peraltro, i nuovi protocolli, pur prevedendo il coinvolgimento degli Rls, sembrano privilegiare il ruolo delle organizzazioni sindacali. Nella premessa si concorda di favorire il confronto con le rappresentanze sindacali e, per le Pmi, con le rappresentanze territoriali «affinché ogni misura possa essere condivisa e resa più efficace dal contributo di esperienza delle persone che lavorano, in particolare degli Rls e degli Rlst». Secondo una prima lettura, l'espressione rappresentanze territoriali si riferirebbe agli Rlst e, considerato che le Rsa/Rsu non sono presenti in tutte le aziende, anche il riferimento alle rappresentanze sindacali aziendali dovrebbe essere inteso come agli Rls. Quest'ultimo è infatti il titolare del diritto istituzionale alla consultazione. Secondo altri questa formula ambigua può essere foriera di una contrapposizione tra rappresentanze sindacali e Rls<sup>83</sup>. Sembra più condivisibile una lettura che mantenga distinti i due ruoli – di rappresentanza sindacale generale e di rappresentanza per la sicurezza – e che affianchi in sostanza il diritto di consultazione sindacale a quello istituzionale dell'Rls. Ciò trova netta conferma nelle disposizioni relative all'istituzione dei comitati paritetici, per i quali si prevede la presenza di entrambe le rappresentanze. Come si è già osservato, è questa la soluzione che si ritiene preferibile anche in considerazione del fatto che i protocolli non prevedono esclusivamente misure di protezione di carattere tecnico, ma anche misure organizzative – quali lo *smart working*, l'utilizzo di ferie e permessi, o la chiusura dei reparti – rispetto alla gestione delle quali non pare

*rezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, CSDLE, It, n. 413/2020, p. 10; Pascucci P., *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro: novità e conferme sullo ius superveniens del d.P.C.M. 22 marzo 2020 e soprattutto del d.l. n. 19/2020*, in *Dir. sic. lav.*, 2020, 1, p. 123; Perulli A., «Diritto riflessivo» e *autonomia collettiva al tempo di covid-19*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2020, 1, p. 299 e ss.

<sup>83</sup> Si veda Tampieri A., *Legislazione dell'emergenza sanitaria e sicurezza del lavoro*, cit., p. 195.

si possa prescindere dal controllo sindacale.

La pandemia da un lato e il numero di infortuni dall'altro suggeriscono la necessità di ulteriori interventi e riforme nel campo della tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Pare opportuno ripartire dalla premessa che i lavoratori sono liberi di costituire rappresentanze con le specifiche funzioni di tutela della salute sicurezza nei luoghi di lavoro nel modo che ritengono meglio opportuno. Tale diritto si desume dalla perdurante vigenza dell'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, e ove non si condividesse la tesi della sua sopravvivenza, dal generale principio di libertà sindacale e dal diritto di svolgere attività sindacale nei luoghi di lavoro garantito dall'art. 14 dello Statuto dei lavoratori. Una rappresentanza autonomamente designata dai lavoratori peraltro non accedrebbe a tutte le prerogative riconosciute dal d. lgs. 81/08 (che pure necessitano di ulteriori rafforzamenti). Per questo sembra auspicabile che la costituzione delle rappresentanze avvenga mediante la contrattazione collettiva o che, nell'impossibilità di giungere alle negoziazioni tal senso, la rappresentanza autonomamente costituita trovi il modo di «istituzionalizzarsi», venendo indicata – tramite le procedure di elezione o designazione espressamente stabilite dalla legge – quale Rls ex d. lgs. 81/08 (se si vuole sulla scorta di una tecnica di riconoscimento/istituzionalizzazione analoga a quella che è stata utilizzata per attribuire ai Consigli dei delegati prima e alle Rsu poi i diritti di cui al titolo III dello Statuto dei lavoratori).

Anche per quanto riguarda la necessità di istituire forme di rappresentanza *ad hoc* per i centri commerciali, la strada preferibile è quella della contrattazione collettiva. Peraltro, ove detti centri impieghino più di 500 lavoratori (si ricorda che la soglia numerica include i lavoratori autonomi) si deve ritenere possibile procedere unilateralmente alla nomina di un Rls di sito, anche se poi le sue prerogative dovranno essere negoziate con la/le controparti. Invece, nel caso in cui non si raggiunga la suddetta soglia, una soluzione potrebbe essere quella di avviare con tutte le associazioni cui fanno capo le aziende del centro, una contrattazione, volta a definire quale unità di riferimento per l'azione dei Rlst il territorio specifico del centro

commerciale, giungendo così all'identificazione di un unico soggetto in grado di rappresentare tutti i lavoratori del centro che non si siano già dotati di un Rls aziendale.

Oltre all'incremento del numero di Rlst e all'istituzione del Rls di sito per i centri commerciali di cui si è detto sopra, altre misure sono state individuate per valorizzarne il ruolo e le funzioni. Il soggetto istituzionale che può assumere valide iniziative in questo senso viene individuato nella Commissione consultiva permanente, che, a norma dell'art 6, c. 8, d. lgs. 81/08, ha la funzione di valorizzare il ruolo delle accordi sindacali volti al miglioramento della tutela della salute e sicurezza<sup>84</sup>.

Una misura che si ritiene di particolare importanza è l'istituzione, già prevista da alcuni contratti collettivi di settore, dell'anagrafe degli Rls, articolata per settore o eventualmente anche solo l'anagrafe degli Rls del settore del Commercio. Si tratterebbe di un registro che avrebbe una rilevante utilità, anzitutto ai fini della conoscibilità del numero esatto di Rls, Rlst e Rlss presenti sul territorio. Numero che, una volta noto, metterebbe a nudo la necessità di ulteriori misure di sostegno e consentirebbe al contempo di realizzare iniziative di formazione, sostegno e raccordo tra i vari Rls. Tali iniziative potrebbero anche essere raccordate con altre finalizzate a garantire una maggiore conoscibilità della figura e del suo ruolo. Da questo punto di vista, misure come quelle sperimentate nell'accordo H&M e finalizzate all'incontro tra il Rls e i lavoratori, potrebbero essere estese dalla contrattazione collettiva e anche essere incluse nelle buone pratiche individuate dalla Commissione consultiva permanente.

<sup>84</sup> Un accenno in Tampieri A., *Legislazione dell'emergenza sanitaria e sicurezza del lavoro*, cit., p. 193.









