

Il testo Unico della Salute e Sicurezza nei Luoghi di lavoro – Decreto legislativo 9 aprile 2008 n.81. Evoluzione e svolta nel ruolo del sindacato nella sicurezza aziendale.

L'autore trae lo spunto dall'entrata in vigore del nuovo testo unico sulla sicurezza del lavoro per verificare come nel corso dell'evoluzione della disciplina in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, si sia evoluta la presenza dei rappresentanti dei lavoratori nel sistema aziendale di prevenzione degli infortuni.

Inizia così un excursus nel tempo delle principali fonti di disciplina della sicurezza, per evidenziare come accanto ad un concetto di sicurezza legato alla mera tutela dell'individuo, si sia gradatamente sviluppata una tutela collettiva in parte volta a supportare quella individuale ed in parte idonea a sorreggere un interesse collettivo alla tutela delle condizioni di lavoro e di salute.

Si parte così dai concetti della normativa internazionale e costituzionale che afferma la dimensione collettiva del diritto.

Particolare attenzione è in successione riservata all'articolo 9 dello Statuto dei Lavoratori che per la prima volta riconosce soggettività ufficiale al sindacato in materia di sicurezza.

La svolta in senso effettivamente partecipativo è data dalla normativa comunitaria che orse in parte risente delle pratiche di compartecipazione e democrazia aziendale che molti paesi della comunità già da tempo hanno instaurato.

Un esame compiuto di questo sistema generato dalla normativa comunitaria investe il successivo decreto legislativo 626/94 norma cardine in tema di sicurezza.

Il nuovo testo unico è invece analizzato come evoluzione di quest'ultimo sistema che senza stravolgere la posizione delle associazioni sindacali ne rafforza il ruolo coprendo anche gli spazi residui dove la loro presenza non appariva efficace e supera in parte il rilievo meramente privatistico del ruolo sindacale.

1. Considerazioni generali.

La sicurezza in azienda deve basarsi su buone leggi. Ma deve essere soprattutto attuata e condivisa. Il ruolo delle parti sociali riveste un carattere primario nell'ambito della più recente normativa in tema.

Si tratta di principi che trovano fondamento nell'ordinamento internazionale del lavoro, in quello comunitario e nello stesso ordinamento nazionale.

Lo spazio attribuito alle rappresentanze dei lavoratori in questo particolare settore è particolarmente ampio. Ciò non significa che il ruolo del sindacato in tema di sicurezza sul lavoro rivesta caratteristiche omogenee. Diversi possono essere infatti gli apporti ed i ruoli che le organizzazioni dei lavoratori possono assumere nella gestione della sicurezza del lavoro.

Come vedremo, ad un ruolo di controparte tutelata, può affiancarsi un ruolo di contraente privilegiato ed informato su tutti gli aspetti del rapporto che coinvolgono la sicurezza dei lavoratori. Si può però giungere anche ad una cogestione della sicurezza e possono essere attribuiti alle organizzazioni sindacali o meglio ai rappresentanti dei lavoratori compiti di stabile controllo e di supporto a chi istituzionalmente deve dall'esterno vigilare.

L'evoluzione normativa che accompagna la sicurezza sul lavoro evidenzia tali sviluppi del ruolo delle rappresentanze dei lavoratori nell'attuare la prevenzione degli infortuni.

2. Il ruolo delle parti sociali nelle fonti di diritto internazionale e comunitario.

1. La convenzione OIL n. 197 del 2006 sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro prevede che gli stati debbano promuovere una politica di consultazione con le parti sociali.

In particolare, la convenzione auspica il coordinamento tra tutti i soggetti che operano nella materia ed il consolidarsi di una cultura della prevenzione attraverso un approccio di sistema basato sul cosiddetto "tripartitismo" principio già affermato sul piano internazionale in sede O.I.L.

Ciò significa che le garanzie della sicurezza possono scaturire anche da un confronto con le organizzazioni dei lavoratori su un piano di rappresentanza paritetica.¹

E' così delineata la via della contrattazione collettiva, della consultazione e del confronto tra le parti, per affermare condizioni di sicurezza sul lavoro.

Analoghi richiami e principi caratterizzano anche i principi della normativa comunitaria in materia.

La direttiva europea 89/391/CE del Consiglio del 12 giugno 1989 con l'articolo 3 definisce ed istituzionalizza la figura del "rappresentante dei lavoratori per la sicurezza" quale 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.

La direttiva europea ha inoltre contribuito all'ufficializzazione di questa figura stabilendo con l'articolo 11 le modalità di nomina della stessa mediante elezione o nomina da parte delle rappresentanze dei lavoratori. Ne deriva una figura inserita nell'ambito delle garanzie sindacali con proprie responsabilità e poteri.

Ne derivano già in sede comunitaria alcuni principi essenziali.

Il primo è dato la legittimazione e l'ufficializzazione del rappresentante per la sicurezza attraverso la modalità di nomina indicate almeno in maniera generale dalla direttiva. Quivi si parla di elezione, scelta o designazione. Ne consegue un ruolo che comporta anche una serie di garanzie di derivazione sindacale.¹ Stabilito un tanto, la normativa comunitaria non opera una scelta obbligata per gli stati, ma lascia agli stessi l'opzione consistente nel far coincidere le rappresentanze per la sicurezza con la struttura sindacale esistente oppure nell'individuare una autonoma o perlomeno differenziata struttura.² In effetti nel definire una "partecipazione equilibrata" come principio generale della politica di prevenzione, il legislatore europeo non opta per alcun modello particolare di rappresentanza e demanda agli stati membri il compito di definire il sistema con cui tale partecipazione dovrà essere attuata.

¹ Paola Balbo, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, Altalex n.2149 – 1.6.2008

² Maretti Simona, Massimario di giurisprudenza del Lavoro n. 6, 1 giugno, 2001, 570

La disciplina comunitaria definisce però in maniera adeguata le funzioni almeno essenziali del rappresentante per la sicurezza.

Conformemente ai modelli partecipativi che hanno sempre connotato la disciplina comunitaria delle relazioni sindacali, sono previsti all'articolo 11 dei precisi obblighi di formazione, informazione, consultazione, partecipazione nell'ambito di tutte le questioni che riguardano la sicurezza.

Il legislatore europeo, infine afferma la effettività del diritto di partecipazione, mediante il riconoscimento in capo ai lavoratori e/o ai loro rappresentanti del diritto di "fare ricorso" conformemente alle legislazioni e/o alle prassi nazionali all'autorità competente in materia di sicurezza qualora ritengano non sufficienti le misure prese dal datore di lavoro in ordine alla sicurezza.

L'articolo 11 della direttiva 89/391 garantisce in conclusione ai rappresentanti per la sicurezza il diritto ad essere consultati, a fare proposte, a partecipare a quanto utile per la sicurezza. Agli stessi inoltre è garantita l'esclusione di pregiudizi a causa delle funzioni esercitate ed il diritto ad una adeguata formazione.

3. Il ruolo delle parti sociali nella sicurezza aziendale in ambito nazionale.

3 A. In Generale.

Va in primo luogo tenuto presente che l'ordinamento costituzionale italiano, per quanto riguarda l'attività sindacale, trova il proprio fondamento nell'articolo 39 della Costituzione laddove si legge che l'organizzazione sindacale è libera e che ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme stabilite dalla legge. E' quindi previsto che i sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

La previsione costituzionale, come noto, non ha trovato piena attuazione. Rimane invece pienamente vigente il principio della libertà sindacale che non consente interventi eteronomi per regolamentare in maniera approfondita obblighi e procedure della partecipazione sindacale.

A questo limite ad interventi molto stretti nei confronti delle parti sociali, si aggiunge il principio contenuto all'articolo 41 della Costituzione che sancisce la libertà dell'iniziativa economica, ponendole però l'espresso limite della sicurezza.

Per quanto riguarda la sicurezza sul lavoro, essa trova il proprio fondamento negli articoli 2, 4 .

3. B. Nello statuto dei Lavoratori. L'articolo 9.

Già l'articolo 9 della legge 300/70 (Statuto dei Lavoratori) ha posto a favore delle organizzazioni sindacali un diritto collettivo di controllo in ordine all'adempimento degli oneri di prevenzione, ricorrendo anche alla determinazione giudiziaria di tali oneri.

La giurisprudenza aveva anche ammesso il diritto dei lavoratori a ricorrere, al fine di esercitare i diritti in questione, alla consulenza ed assistenza di tecnici ed esperti di varie discipline, esterni alla comunità di lavoro.³

Questo tipo di rappresentanza definito anche rappresentanza specializzata non ha avuto molto seguito a causa della progressiva sindacalizzazione della materia ed alla sua collocazione nelle competenze di cui all'articolo 19 dello statuto dei lavoratori.

In realtà, il legislatore adottando una formula vaga di "rappresentanze" non voleva affermare la necessaria coincidenza tra le rappresentanze per la sicurezza e le rappresentanze sindacali.

In realtà nell'individuazione delle prerogative delle rappresentanze dei lavoratori (articolo 9 Statuto dei Lavoratori), il testo si presenta estremamente laconico con riferimenti generici alla promozione ed alla ricerca. Non sono invece previste le modalità di attuazione di questi diritti⁴.

Ciononostante, gran parte della giurisprudenza e della dottrina ha riconosciuto il valore precettivo di questa norma. Nella prassi applicativa però la norma ha mantenuto un valore meramente programmatico.

In concreto, l'autonomia collettiva ha optato per conferire competenza in materia alla contrattazione collettiva, attuando così quella che è stata definita "la monopolizzazione della sicurezza da parte dei sindacati". Ciò ha determinato spesso il prevalere di altre problematiche ritenute prioritarie ed una sorta di "monetizzazione" del rischio infortuni.

Nonostante gli effetti "modesti" che l'hanno accompagnata, l'importanza di questa norma non può essere sottovalutata: Per la prima volta i lavoratori – non *uti singuli* – ma come collettività – vengono considerati soggetti attivi nella tutela prevenzionistica. Essi godono di un potere propositivo di nuove misure di sicurezza e di controllo di quelle esistenti.⁵ Tale norma si collega con il successivo articolo 20, ultimo comma della legge di riforma sanitaria del 23 dicembre 1978 n.833 che, con riferimento all'attività di prevenzione posta in essere dalle USL, divenute ormai l'organo competente in materia, così recita: *Gli interventi di prevenzione all'interno degli ambienti di lavoro, concernenti la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di misure di prevenzione necessarie ed idonee a tutelare l'integrità fisica dei lavoratori, connesse alla particolarità del lavoro e non previste da specifiche norme di legge, sono effettuati sulla base di esigenze verificate congiuntamente con le rappresentanze sindacali aziendali ed il datore di lavoro, secondo le modalità previste dai contratti collettivi applicabili all'unità produttiva.*"

³ Montuschi, Diritto alla salute e organizzazione del lavoro, Milano, 1989, 145

⁴ Natullo, sicurezza del lavoro e rappresentanze dei lavoratori nel diritto comunitario, in Diritto delle Relazioni Industriali, 1993, 213

⁵ Cassazione Sezioni Unite 21 aprile 1989 n.6168 in Mass. Giur.Lav, 1989, 234

Questi principi erano seguiti anche dall'evoluzione giurisprudenziale ⁶ che perveniva ad affermare l'identificazione delle rappresentanze di cui all'articolo 9 della legge 300/70 con quelle dell'articolo 19 della medesima legge, in quanto appartenenti alla stessa comunità di lavoro e di rischio.

L'articolo 9 dello Statuto dei Lavoratori, nonostante i suoi limitati effetti, apre la via al riconoscimento alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori, della qualità di soggetti istituzionali nella garanzia della sicurezza sul lavoro.

Ne prende atto la giurisprudenza sia di merito che di legittimità che ribadendo come l'articolo 9 della legge 20 maggio 1970 n.300 attribuisca il diritto di “ *controllo promozionale*” direttamente in capo ai lavoratori, afferma come le rappresentanze degli stessi costituiscano il mezzo per tale esercizio, con conseguente legittimazione al processo del consiglio di fabbrica in caso di violazione di norme antinfortunistiche. ²

Di seguito, anche i giudici di merito ammettevano la costituzione di parte civile delle organizzazioni sindacali nei processi per infortunio, ribadendo come il problema della sicurezza nell'ambiente di lavoro costituisca uno dei fini specifici delle organizzazioni sindacali di categoria..

Una precedente interessante sentenza del Tribunale di Milano ³, consentiva la costituzione di parte civile delle organizzazioni sindacali nel procedimento per disastro ed omicidio colposo plurimo avvenuto in un aeroporto durante le manovre di decollo di un aereo in cui erano deceduti lavoratori e utenti del settore trasporti. Il giudice di merito motivava l'ammissione a parte civile in ragione della nota attenzione ed impegno del sindacato quale soggetto a salvaguardia della salute dei lavoratori, e ciò indipendentemente dal fatto che nella condotta contestata non era ascrivibile ai colpevoli la violazione di norme antinfortunistiche o sulla sicurezza sul lavoro.

L'ufficializzarsi di questo nuovo soggetto collettivo non faceva venir meno l'esistenza di un diritto soggettivo perfetto del lavoratore, come singolo, alla sicurezza nello svolgimento del proprio lavoro, che trova affermazione nell'articolo 2087 del codice civile, con l'esclusione di una riserva assoluta delle organizzazioni sindacali. ⁷ Nello stesso ordine di idee appare orientata anche la Suprema Corte ⁴ che ritiene il diritto soggettivo perfetto del lavoratore alla propria sicurezza sul lavoro, perfettamente compatibile con gli strumenti di tutela collettiva spettanti in tale campo al sindacato.

4. Il DLGS 626/94 la svolta e l'evoluzione della partecipazione dei soggetti sindacali alla sicurezza aziendale.

Con il DLGS 626/94, il legislatore italiano recepisce la normativa comunitaria in materia.

⁶ Tribunale di Milano, 4 giugno 2003

⁷ Pretura di Torino, 8 febbraio, 1993, Riv.giur.ambiente, 1994, 472.

Va ricordato che prima dell'adozione del DLGS 626/94, era opinione diffusa che per adeguarsi alla direttiva comunitaria, sarebbe stato sufficiente dare maggior vigore alle rappresentanze previste dall'articolo 9 dello Statuto dei Lavoratori.

In questo senso, infatti, andava anche il D.Lgs. n. 277/1991 emanato in attuazione delle direttive n. 80/1107/CEE, n. 82/605/CEE, n. 83/477/CEE, n. 86/188/CEE, n. 88/642/CEE, in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro. Tale decreto, all'art. 4, primo comma, lettere o), r), t), individuava, quali misure di tutela, l'informazione, la formazione, l'accesso ai risultati ed alle informazioni sulle esposizioni, dei lavoratori ovvero dei loro rappresentanti ed ancora, all'art. 5, primo comma, lettere b), c), fra gli obblighi dei datori di lavoro, dei dirigenti e dei preposti, inseriva anche quello di informare "i lavoratori nonché i loro rappresentanti dei rischi specifici dovuti all'esposizione ..." e quello di permettere "ai lavoratori di verificare, mediante loro rappresentanti, l'applicazione delle misure di tutela della salute e di sicurezza."⁸

Era così ridisegnata la funzione delle parti sociali in ambito sicurezza.

L'articolo 18 del DLGS 626/94 prevede al comma 1 che "in tutte le aziende o unità produttive è eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza." Questa figura pertanto viene resa obbligatoria ed istituzionalizzata. Vi è dunque un profondo salto di qualità rispetto all'articolo 9 dello Statuto dei Lavoratori di cui già si è parlato.

La figura assomma poi tutta una serie di funzioni chiaramente identificate dalla legge (articolo 19 DLGS 626/94). A queste funzioni corrisponde un pari dovere del datore di lavoro di garantire accessi, informazione, consultazione.

Si accompagnano a tali poteri adeguate garanzie per quanto attiene la protezione da condotte ritorsive o discriminatorie. Sono infatti stabilite dall'articolo 19 del DLGS 626/94 le stesse garanzie che competono in ambito aziendale agli RSA.

Il successivo articolo 20 del DLGS 626/94 introduce gli organismi paritetici tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori con funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative e come prima istanza di riferimento per le controversie insorte in tema di rappresentanza, formazione ed informazione nell'ambito dell'operatività del DLGS 626/94.

Si trattava di quella che era definita una procedimentalizzazione degli obblighi di sicurezza già previsti dall'articolo 2087 del codice civile che investiva un'ampia serie di soggetti oltre naturalmente al datore di lavoro.⁵ Si creava così un ampio sistema di controllo che coinvolgeva ormai il sindacato non solo quale parte contrattuale, ma quale soggetto qualificato dalla specifica normativa.

In tal modo, il decreto 626/94 prevede un coinvolgimento dei lavoratori nella tematica della prevenzione assai più incisivo di quello proposto in precedenza nell'ordinamento dall'articolo 9 dello statuto o dall'esperienza della contrattazione

⁸ Bacchini, la rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza nel diritto delle relazioni industriali e sindacali, in questa rivista, 3,2000,205

collettiva. Sotto tale profilo, il decreto recepisce il principio espresso dalla direttiva n. 391 del 1989 secondo il quale, al fine di realizzare un miglior livello di protezione dei lavoratori in materia di sicurezza è necessario garantire agli stessi e ai loro rappresentanti un diritto di partecipazione equilibrata conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali-

Tale partecipazione presenta nell'ambito della direttiva alcune caratteristiche. Da un lato, vi sono dei contenuti minimi che vanno in progressione successiva quali l'informazione, la formazione, la consultazione, la partecipazione equilibrata. Altre modalità maggiori sono lasciate ai singoli stati.

Il nostro legislatore ha scelto un modello partecipativo incentrato sulla figura del rappresentante per la sicurezza.⁹

La scelta legislativa è chiaramente orientata a favore di rappresentanze dei lavoratori coincidenti con le strutture sindacali aziendali .

I diritti di consultazione e di proposizione.

I diritti di informazione e formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti per la sicurezza costituiscono la necessaria premessa affinché si possa realizzare l'ulteriore gradino della partecipazione dei lavoratori alla gestione della sicurezza. Quest'ultimo obiettivo è raggiunto con il diritto di consultazione. Questo diritto non fa capo più ai singoli lavoratori, ma solo al rappresentante per la sicurezza.

La consultazione segue un iter procedurale che comprende la valutazione dei rischi, l'individuazione delle misure di prevenzione, il programma di attuazione delle stesse, l'elaborazione del documento che formalizza le precedenti operazioni, la riunione periodica indetta almeno una volta all'anno, l'idoneità dei mezzi di protezione individuale, i programmi di informazione e formazione.¹⁰

Al riguardo, il legislatore non ha scelto di seguire forme di partecipazione – congestionale – come invece è previsto nell'ordinamento tedesco, dove il consiglio di impresa è titolare di un diritto di co gestione su tutte le misure di prevenzione da introdurre in azienda. Si è piuttosto indicata la strada tradizionale della negoziazione collettiva nazionale o aziendale.¹¹

In secondo luogo, l'articolo 20 del decreto 626 prevede la costituzione di organismi paritetici tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori costituiti a livello territoriale con compiti sia di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori, sia di risoluzione in prima istanza delle controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza informazione e formazione previsti dalle norme vigenti.

Il diritto di informazione e partecipazione trovava riscontro nella successiva giurisprudenza che riconosceva la natura di condotta antisindacale censurabile in base all'articolo 28 dello Statuto dei Lavoratori nella condotta del datore di lavoro

⁹ Galantino, la sicurezza del lavoro, Giuffrè, 1995, 32

¹⁰ Galantino, opera citata 38

¹¹ Galantino, opera citata, 39

che negava i diritti partecipativi riconosciuti alle organizzazioni sindacali in materia di procedure informative relative alla sicurezza sui luoghi di lavoro.¹²

L'attività dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza era inoltre tutelata in sede giudiziale da indebite ingerenze del datore di lavoro.¹³

Si affermava inoltre una sostanziale "coincidenza" tra le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e le rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 300/70. Ciò non tanto per quanto atteneva le persone, ma principalmente per il ruolo e le prerogative.

Era pertanto ritenuto legittimo il comportamento del datore di lavoro che non ammetteva alle elezioni del rappresentante per la sicurezza, la lista di un sindacato che non aveva costituito RSA e che non fruiva in azienda dei diritti tutelati dall'articolo 19 legge 300/70.¹⁴

Per la possibile coincidenza tra RSL ed RSA si era pure espressa la giurisprudenza di merito.¹⁵

A distanza di oltre venti anni , anche l'impianto del DLGS 626/94 ha trovato i propri limiti.

Un parere del CNEL contenente osservazioni e proposte rese nell'assemblea del 25 marzo 2004 avente ad oggetto " riordino delle norme per la prevenzione, per la sicurezza e la salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro " auspica un maggior coinvolgimento delle parti sociali nella politica di prevenzione, assumendo il modello di partecipazione fondato sulla trilateralità come regola generale.

Era pure consigliata la valorizzazione e l'affermazione delle esperienze di bilateralità fondata su organismi e comitati paritetici costituiti attraverso accordi interconfederali.

Con la legge delega 229/2003 sulla scia delle istanze di flessibilità e semplificazione emerse con la coeva legge Biagi, il governo allora incarica elaborava un progetto di testo unico sulla sicurezza.

In tale ambito il ruolo delle parti sociali non otteneva maggior rilievo, anzi a ben guardare l'articolo 26 della bozza subordinava l'accesso del rappresentante per la sicurezza ai luoghi di lavoro nel rispetto delle esigenze produttive e previa informazione al datore di lavoro.

Le organizzazioni sindacali fornivano rilievi particolarmente critici sul testo unico rilevando come lo stesso non concedesse adeguato spazio alle parti sociali.¹⁶ Critiche erano mosse alla scarsa incisività che era attribuita alla legittimazione ad agire dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza che l'articolo 19 del testo

¹² Tribunale Pisa, 15 dicembre 2003, Gius,2004,1176

¹³ Tribunale di Parma, 3 settembre 2002. DL Riv.Critica dir.lav. 2003,68

¹⁴ Tribunale Milano, 20 dicembre 1997 (Foro It. 1999,I, 3408)

¹⁵ Tribunale di Napoli 14 giugno 1994, Notiziario Giur.Lav.1994, 468

¹⁶ vedasi fonte: <http://www.626.cisl.it>

unico prevedeva dovesse passare attraverso il filtro degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali.¹⁷

La legge delega 229/2003 era quindi superata dalla legge delega 123/2007 . Quest'ultima innovava così ai principi in tema di poteri degli organismi paritetici consentendo a questi di effettuare sopralluoghi per valutare l'applicazione delle condizioni di sicurezza informando dell'esito dei controlli l'autorità di vigilanza. Erano inoltre ampliato il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

5. Il testo unico 9 aprile 2008 n.81 verso un ruolo istituzionale del sindacato.

Il tutto trovava attuazione completa nel successivo decreto legislativo n.81/2008. Il decreto legislativo n. 81/2008 attua queste disposizioni in progressione logica.

Anche in sede nazionale e di coordinamento generale esso attribuisce al sindacato ed alle parti sociali un ruolo primario.

Va notato inoltre che il nuovo testo unico istituisce un sistema di coordinamento centrale che, in qualche modo ricorda quello istituito nell'ambito del DLGS n.124/2004 (riforma dei servizi ispettivi in tema di lavoro) e ciò per favorire il monitoraggio dell'intervento di legge e per evitare duplicazioni di interventi ed assicurare indirizzi unitari. In tale ambito il ruolo delle rappresentanze dei lavoratori è assicurato dall'articolo 6 del testo unico nell'ambito della Commissione Consultiva Permanente per la Salute e la Sicurezza sul Lavoro dove siederanno dieci esperti designati delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Un tanto non era previsto dall'articolo 26 del DLGS 626/94 .¹⁸

Il testo unico 9 aprile 2008, mediante l'articolo 1 definisce i soggetti delegati dalle parti sociali a garantire la sicurezza fornendo delle definizioni atte ad identificarli e ad individuarne il ruolo.

E' data così la definizione degli organismi paritetici come “ organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e sicurezza sul lavoro; la l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento”

Notiamo come nell'ambito del testo del DLGS 626/94 tale definizione non rientrava nell'ambito delle definizioni generali, ma occupava una posizione meno centrale nella parte dedicata alle rappresentanze dei lavoratori.

¹⁷ Olivia Bonardi, la sicurezza del lavoro nella comunità europea, nella costituzione e nella legge di semplificazione n.229/03 Rivista Giuridica del Lavoro, 2004

¹⁸ Commissione Consultiva Permanente per la Prevenzione degli Infortuni e l'Igiene del Lavoro

La nozione è quindi completata dall'articolo 51 che definisce le competenze degli organismi paritetici come prima istanza di riferimento per controversie aventi ad oggetto il ruolo delle rappresentanze dei lavoratori nell'ambito della sicurezza. E' previsto inoltre un ruolo di supporto nell'individuazione di soluzioni tecniche ed organizzative atte a migliorare la sicurezza sul lavoro. Quest'ultimo aspetto non era previsto all'articolo 20 del DLGS 626/94.

Ulteriore elemento di novità è dato dall'articolo 52 che garantisce mediante apposito fondo il sostegno all'attività degli organismi paritetici, delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e della loro formazione.

I poteri degli organismi paritetici sono notevolmente ampliati dal testo unico rispetto a quanto già previsto nel DLGS 626/94.

L'articolo 7 del Testo Unico prevede che gli organismi paritetici possono effettuare nei luoghi di lavoro rientranti nella loro competenza sopralluoghi finalizzati a valutare l'applicazione delle norme sulla sicurezza, informando dell'esito dei controlli l'Autorità di Vigilanza.

Qualche perplessità sul punto è mossa da chi¹⁹ vede in qualche modo tale previsione eccedere i criteri di delega che presuppongono un ruolo promozionale e di assistenza tecnica alle imprese, mentre dall'articolo 7 emerge un profilo sostanzialmente di supporto all'azione dell'autorità di vigilanza.

Vi è pure chi ritiene come solo specifiche disposizioni di legge abbiano sinora autorizzato gli organi di controllo all'accesso in azienda e giudica pertanto anomala la possibilità per gli organismi paritetici di accedere in qualunque modo ai siti aziendali.²⁰

Per quanto riguarda le attribuzioni del rappresentante per la sicurezza, nel confronto tra il DLGS 626/94 ed il Testo Unico emergono nuove e maggiori attribuzioni.

Nell'ambito del testo unico (articoli 47 e 48) risulta inoltre ampiamente regolata la figura e la disciplina del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Il DLGS 626/94 si limitava con l'articolo 18 a stabilire che detta figura poteva essere eletta o designata. Era stabilito quindi il numero dei rappresentanti a seconda dei dipendenti presenti in ciascuna azienda (articolo 47 comma 6).Era quindi precisato che nelle aziende con più di 15 dipendenti esso doveva essere eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle RSA, ed eletto in assenza di tali rappresentanze.

Questa formulazione della norma era spiegata con il fatto che si voleva evitare uno scollamento tra situazione ambientale concreta e rappresentanti dei lavoratori, trattandosi di figura molto delicata dove oltre l'elemento fiduciario rilevava pure la competenza tecnica e la capacità di mediare le esigenze dei lavoratori con quelle dell'azienda.²¹

¹⁹ Marco Lai Commentario alla Sicurezza Del Lavoro IPSOA, 2008, 210 e seguenti

²⁰ Chiazza, Guida Al Lavoro n.35 del 7 settembre 2007

²¹ Cernetti – Spriano, La nuova normativa di sicurezza sul lavoro, Giuffrè, 1996, 98

Altri²² nota come il modello di rappresentanza per la sicurezza delineato dal DLGS 626/94 mostri profili di compromesso. Rileva infatti come da un lato stabilendo che il RLS è “ eletto o designato” (articolo 18 comma 1 sembra propendere per il carattere obbligatorio e generalizzato della rappresentanza, stante anche l’affermata esistenza di un interesse pubblicistico alla tutela della salute nei luoghi di lavoro. Contemporaneamente nota però l’ampio rinvio alla fonte prioritaria della contrattazione collettiva in materia riveli anche il carattere privatistico e volontaristico della rappresentanza in esame. E’ notata nell’ambito del DLGS 626/94 la totale assenza di strumenti surrogatori in caso di inerzia dei lavoratori interessati.

Molto più articolata e precisa è la disciplina dell’articolo 47 del testo unico.

Sono previste innanzitutto tre tipologie di rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. A livello aziendale, a livello territoriale, a livello di comparto..

E’ inoltre stabilita apposita giornata per l’elezione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, anche se tale normativa considera accanto a quella elettiva la nomina per designazione, stabilendo di norma l’elezione per le aziende che occupano fino a 15 lavoratori. E’ fatto notare²³ come l’elezione degli RLS, ad ogni livello in un’unica giornata, pur previa consultazione delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative viene a contraddire la dimensione privatistico – volontaria affermtasi con l’articolo 18 del DLGS 626/94.

Il successivo articolo 48 introduce la figura del rappresentante territoriale. Tale figura era ignota alla disciplina di cui al DLGS 626/94.

Seguendo tale ultima previsione pare infatti affermarsi una rappresentanza necessaria, stabilita per legge, per tutte le unità produttive del territorio o del comparto considerato, ivi comprese quelle i cui lavoratori non partecipino all’elezione. Il sistema di rappresentanza territoriale è stato mutuato dall’accordo nazionale per l’artigianato del 22 novembre 1995 che considera il sistema di rappresentanza territoriale come il più adeguato alla realtà delle piccole imprese.²⁴

Si aggiunge a tale previsione la previsione, introdotta dal successivo articolo 49 del Testo Unico del rappresentante della Sicurezza di Sito Produttivo. Si tratta di un ulteriore figura sconosciuta alla precedente normativa (DLGS 626/94).

Anche tale forma di rappresentanza era già stata sperimentata mediante specifici protocolli previsti per le realtà portuali di Napoli e Genova dove in uno stesso contesto ambientale operano diverse realtà produttive.

Questa figura pare indicata per operare nell’ambito di siti produttivi caratterizzati da forme di esternalizzazione, destrutturazione, ristrutturazione in contesti che

²² Marco Lai Commentario alla Sicurezza Del Lavoro IPSOA, 2008, 195 e seguenti

²³ Marco Lai, opera citata

²⁴ sul punto vedasi Marco Lai Commentario alla Sicurezza Del Lavoro IPSOA, 2008, 195 e seguenti

comunque presentano problematiche comuni di sicurezza ed esigenze di coordinamento.²⁵

Il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza pare così superare il limite aziendale. E ' infatti prevista la figura di rappresentanti territoriali e di comparto con poteri estesi a tutte le unità produttive del territorio o del comparto di competenza e ciò indipendentemente dall'esistenza di rapporti di rappresentanza sindacale o rappresentatività sindacale.

Notiamo così che il ruolo di rappresentanza non è più confinato all'azienda, ma esteso al territorio ed a quelle realtà che sovente sfuggono alla rete di contrattazione collettiva quando questa non prevede o costituisce sistemi di rappresentanza dei lavoratori.²⁶

Così rileviamo che ora il responsabile dei lavoratori per la sicurezza è consultato non solo in merito alla designazione degli addetti al servizio di prevenzione, ma anche in ordine alla designazione del medico competente (punto c articolo 50). Nel caso di visite o accessi delle autorità di vigilanza, egli non solo può partecipare e formulare osservazioni, ma deve di norma, a differenza di prima, essere sentito.

Al comma 2°, a differenza di prima, al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza sono assicurati anche spazi necessari per lo svolgimento dell'attività e l'accesso ai dati relativi alle informazioni di legge contenuti in applicazioni informatiche.

Notiamo poi al successivo comma 4 che il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, non solo come prima, ha l'accesso al documento contenente la valutazione dei rischi, ma può pure estrarne copia.

Già sulla base di questi dati, le recenti pubblicazioni che hanno seguito l'entrata in vigore del Testo Unico²⁷, si è parlato di un evidente, ancorché lento, processo di metamorfosi della natura degli RLS oggi al centro di una opzione normativa di istituzionalizzazione, che sembrerebbe attenuare la sua dimensione privatistica, per metterne in risalto il carattere necessario e la natura pubblicistica degli interessi ad esso sottesi. L'autore pone in particolare in quest'ottica la previsione che vuole che si tengano in unica giornata le elezioni degli RLS con decreto del Ministro del Lavoro, sentite le confederazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative (articolo 47, comma 1 e 6).

In funzione poi della particolare attenzione che il testo unico appena emanato riserva alla materia degli appalti, troviamo la novità del comma 5 che prevede che i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza dei lavoratori rispettivamente del datore di lavoro committente e delle imprese appaltatrici, su loro richiesta e per l'espletamento della loro funzione, ricevono copia del documento di valutazione dei rischi di cui all'articolo 26, comma 3.

²⁵ sul punto vedasi Marco Lai Commentario alla Sicurezza Del Lavoro IPSOA, 2008, 209 e seguenti.

²⁶ Baldassarre, opera citata

²⁷ Baldassarre, commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, a cura di Tiraboschi, Giuffrè, 2008, 531 e seguenti

A differenza che nel testo del DLGS 626/94 è previsto al successivo comma 7 che: L'esercizio delle funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è incompatibile con la nomina di responsabile o addetto al servizio di prevenzione e protezione.

Sul punto, nella vigenza del DLGS 626/94, era intervenuta la Corte di Cassazione con la sentenza n.19965/2006 che aveva ritenuto illegittimo il licenziamento operato per il rifiuto da parte del lavoratore già RLS ad assumere anche l'incarico di responsabile del servizio di prevenzione e di protezione. In sostanza, la Suprema Corte aveva ritenuto effettivamente incompatibili le due funzioni.

Ne deriva che già nella vigenza del DLGS 626/94 poteva ritenersi natura di controllo alla funzione del RLS se non addirittura una funzione di contraddittore o antagonista nei confronti della struttura aziendale e del servizio di prevenzione.²⁸

Rappresenta una novità aperta anche ai quesiti delle organizzazioni sindacali l'istituto dell'interpello. Esso è previsto dall'articolo 12 del testo unico.

Detto istituto è mutuato dal DLGS n.124/2004²⁹ che all'articolo 9 apre la via dell'interpello al Ministero del Lavoro a soggetti collettivi quali ordini professionali ed enti pubblici su temi d'ordine generale afferenti normative di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Lo strumento è essenzialmente teso ad avvicinare sempre di più l'utenza alla struttura burocratica. Esso è riservato alle organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative che possono inoltrare l'interpello di propria iniziativa o su istanza o segnalazione dei propri iscritti.

E' altresì rafforzata con il testo unico non solo la formazione dei lavoratori, ma anche quella dei loro rappresentanti. In tal modo la funzione delle parti sociali nello scenario della sicurezza è rafforzata dalle previsioni date dall'articolo 37 che contempla una specifica formazione per i rappresentanti dei lavoratori.

E' così riconosciuta la specificità di questa formazione e, molti dei suoi contenuti sono demandati alla contrattazione collettiva. In ogni caso la legge tratteggia i contenuti basilari e minimi di tale formazione che vengono individuati nei seguenti punti:

- a) principi giuridici comunitari e nazionali; b) legislazione generale e speciale in materia di salute e sicurezza sul lavoro; c) principali soggetti coinvolti e i relativi obblighi; d) definizione e individuazione dei fattori di rischio; e) valutazione dei rischi; f) individuazione delle misure tecniche, organizzative e procedurali di prevenzione e protezione; g) aspetti normativi dell'attività di rappresentanza dei lavoratori; h) nozioni di tecnica della comunicazione.

La durata minima dei corsi è fissata dalla legge in 32 ore iniziali, di cui 12 sui rischi specifici presenti in azienda e le conseguenti misure di prevenzione e protezione adottate, con verifica di apprendimento. La contrattazione collettiva

²⁸ vedasi Gallo, Il Solo 24 Ore – Ambiente & Sicurezza n.2 del 23 gennaio 2007

²⁹ Riforma dei Servizi Ispettivi

nazionale disciplina le modalità dell'obbligo di aggiornamento periodico, la cui durata non può essere inferiore a 4 ore annue per le imprese che occupano dai 15 ai 50 lavoratori e a 8 ore annue per le imprese che occupano più di 50 lavoratori.

Conclusioni.

In conclusione, l'evoluzione normativa appena evidenziata, nonché un certo allarme sociale creatosi negli ultimi tempi a causa di numerosi, gravi e spesso inspiegabili incidenti mortali sul lavoro, hanno focalizzato l'attenzione del legislatore su alcuni punti della legge 626/94 ancora idonei ad essere perfezionati.

La condivisione e la gestione della sicurezza con la partecipazione delle parti sociali è considerata una sicura garanzia per rendere vive ed applicate le prescrizioni di legge.

Da più parti, si è però osservato come l'apporto legislativo nulla possa in difetto di un'attenta e costante attività amministrativa di controllo, prevenzione, repressione. In tal senso alcune prerogative concesse alle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza tendono a portare queste ultime ad un ruolo che supera quello di un normale soggetto privato, seppure protetto della comunità aziendale, e che ricopre qualche connotato pubblicistico. Il pensiero va all'elezione indetta con decreto ministeriale, alla creazione di soggetti dedicati alla sicurezza con competenza territoriale ed extra aziendale, al divieto espresso di coincidenza tra la figura del rappresentante per la sicurezza e quella del responsabile del servizio di prevenzione e protezione. Si evidenzia in quest'ultimo caso una sorta di incompatibilità funzionale tra un organo espressione dell'impresa ed altro organo (RLS) reso funzionalmente contrapposto ed estraneo all'interesse della medesima.

Questa lenta metamorfosi potrebbe di volta in volta misurarsi con la struttura attuale del sindacato nel nostro ordinamento, alla luce dell'articolo 39 della Costituzione e della sua piena mancata attuazione, come pure di fronte al principio di libertà economica pure sancito dalla nostra Costituzione.

Fabio Petracci

Avvocato in Trieste.