

## R.L.S. TRA PASSATO E PRESENTE ... E IL FUTURO

di Tommaso Germano

Non è infrequente che nelle molte circostanze, nelle quali viene richiesto di intervenire in Convegni e Dibattiti in tema di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, il sottoscritto si compiaccia di richiamare la L.23/12/1978 n.833 di Istituzione del servizio sanitario nazionale.

Nel titolo I (al Capo III) l'art. 20, intitolato *"all'attività di prevenzione"*, al III comma affermava testualmente: *"...Gli interventi di prevenzione all'interno degli ambienti di lavoro, concernenti la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di misure necessarie ed idonee a tutelare la salute e 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 RSA e il datore di lavoro, secondo le modalità previste dai contratti o accordi collettivi, applicati nell'unità produttiva"*.

L'art. 24, poi, delegava il Governo ad emanare - entro il 31/12/1979 - un testo unico in materia di sicurezza del lavoro che riordinasse la disciplina generale del lavoro e della produzione al fine della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

La dottrina, in epoca successiva, ha - più volte - evocato l'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, al fine di sostenere che il diritto dei lavoratori alla salute e sicurezza, pur rilevando da punto di vista della sua titolarità sul piano individuale, può trovare reale attuazione solo in una azione collettiva.

La giurisprudenza (cfr. Cass. Pen. 21/4/1989 n. 6168 in Not. Giur. Lav. 1989, 739) è giunta ad affermare che i suddetti diritti sarebbero propri della c.d.

*"Comunità di rischio"*, intesa quale un *"soggetto collettivo non personificato"*, portatore di una posizione soggettiva (distinta da quella individuale) alla sicurezza delle condizioni di lavoro; ma (forse, più) protetta dall'ordinamento.

La narrativa del *"passato"* potrebbe - qui - proseguire attraverso la rappresentazione dei momenti di contrattazione collettiva, quale strumento *"naturale"* per un più efficiente conseguimento degli interessi in gioco.

E' pur vero che non è mancato chi (RENGA) ha rilevato che l'azione sindacale ha conosciuto fasi alterne nelle quali importanti rivendicazioni sono state intervallate dati di involuzione.

Basterebbe - in proposito - rilevare che, all'inizio degli anni 80, sarebbe stato ben difficile *"contrattare"* di tutela della salute a fronte dei processi di riconversione, ristrutturazione, riqualificazione, scorpori, crisi aziendali etc. Si pensi solo al D.lgs. 277/91, attuativo a 11 anni di distanza delle direttive in tema di amianto, polveri e rumore che risalgono all'80.

Più convincente appare la tesi di chi sostiene che la Direttiva Quadro 89/391 CE ha introdotto un nuovo modello di relazioni industriali: da quelle frontali e rivendicative a quelle collaborative e circolari (FRASCHIERI).

In una parola, benchè la normativa prevenzionistica appaia indirizzata ad attuare un passaggio ad una *"sicurezza partecipata"* (secondo una felice affermazione di Marco BIAGI), il ruolo che, a partire dal D.lgs. 626/94, viene riconosciuto ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza riveste

caratteristiche disomogenee, essendo differenti i compiti che ogni rappresentante può rivestire - in concreto - nella gestione della sicurezza.

A ciò, si aggiunga che le O.O.S.S. hanno - spesso - mostrato scarsa sensibilità verso una scelta legislativa, indirizzata ad una *“specializzazione funzionale”*.

Trascurando i contratti collettivi nazionali, pieni di affermazioni di principio, più che di specifiche linee di intervento in materia, più grave è che le contrattazioni di secondo livello siano contenitori di poche iniziative da assumersi dalle imprese a tutela della salute dei lavoratori: di là, l'impressione di uno iato - ancora - esistente tra la necessità di tutele e l'individuazione effettiva di misure, utili alla prevenzione.

Non potendo omettere di avanzare scuse per le molte omissioni dettate dalla *“forzata”* sinteticità della illustrazione delle premesse del passato, non si può mancare di richiamare i criteri di delega, presenti nella L. 123/2007, incentrati fondamentalmente: a) sul rafforzamento del ruolo dei RLS, specie a livello territoriale; b) la rivisitazione ed il potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici.

Si intende - qui - affermare che il legislatore italiano ha fatto propri gli orientamenti 014 (cfr. Convenzione n. 187/2006) e Raccomandazione n. 197/2006) indirizzati ad una *“rappresentanza paritetica”*.

Aleggia sul D.lgs 81/2008 un clima culturale nel quale *“la partecipazione, ancora più della consultazione, è un modello di relazione, è uno stile di confronto e un rapporto costante”* che si traduce nell'attuazione di obblighi legislativi (in apparenza) slegati e fine a sé stessi; nella realtà, legati da una ragione più profonda (salute).

Peraltro, sia consentito (solo parenteticamente) far riferimento alla innovativa disposizione, contenuta nell'art. 61, comma II, del D.lgs 81/2008.

Si pensi - in giurisprudenza - al consolidarsi dell'orientamento che riconosce alle organizzazioni collettive

(anche sindacali) la legittimazione a costituirsi parte civile nei procedimenti penali, aventi ad oggetto violazioni della normativa anti infortunistica, la responsabilità per infortuni sul lavoro e le malattie professionali, la responsabilità per reati sessuali, commessi sul luogo di lavoro.

Per altro, senz'altro innovativa si presenta la disciplina, contenuta all'art. 61, Il comma, del D.lgs 81/008 nella parte in cui riconosce - in capo alle *“organizzazioni”* sindacali (*“...alle associazioni dei familiari delle vittime di infortuni sul lavoro...”*) il potere di esercitare *“i diritti e le facoltà della persona offesa”* dal reato ai sensi degli artt. 91 e 93 c.p. con riferimento ai reati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale.

Non si può che condividere, in proposito, l'opinione di chi (RAUSEI) ha sottolineato che il profondo significato della disposizione e nella volontà di sottolineare l'esigenza e la praticabilità di un generalizzato innalzamento di tutela in materia prevenzionistica.

Da ultimo, in questo inciso, non si può trascurare il contenuto del I comma dello stesso art. 61 laddove si prevede:

*“in caso di esercizio dell'azione penale per i delitti di omicidio colposo e di lesioni personali colpose, se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbia determinato una malattia professionale, il Pubblico Ministero ne da immediatamente notizie all'INAIL ed all'IPSEMA in relazione alle rispettive competenze, ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso”*.

Senza dubbio la disposizione si presenta di notevole rilievo e darà opportunità di approfondimenti nel corso del dibattito.

In relazione a profili - comunque - di portata collettiva della tutela della sicurezza del lavoro, le innovazioni di maggior rilievo, presenti nel D.lgs 81/2008, attengono - senza dubbio - alla figura del

rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

Ad onta dell'assenza di una esplicita dizione in tal senso, parte della dottrina (Campanella) è giunta ad affermare che, a seguito della formulazione degli artt. da 47 a 52 del D.lgs 81/2008, l'art. 9 dello Statuto dei lavoratori avrebbe ricevuto una abrogazione - quanto meno - implicita.

Personalmente, non ne sono convinto; pur se per individuale esperienza, ho incontrato Magistrati, disposti ad accondiscendere alla eccezione (di parte datoriale) che le "rappresentanze" (di cui all'art. 9 L. 300/70) non potessero che essere quelle, costituite nell'ambito delle Associazioni sindacali maggiormente rappresentative, e, per di più, firmatarie dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

La cosa - all'epoca - non convincente, ha trovato recente smentita dal legislatore.

In realtà, l'istituto - più generale - dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (a livello territoriale o di comparto, aziendale e di sito produttivo) è al centro di un processo di evoluzione dei contenuti e dei confini, della fattispecie, indirizzato - com'è - all'esaltazione di un carattere necessario e della natura pubblicistica degli interessi e dei diritti dei quali è portatore.

Nei fatti, la totalità delle norme, - da poco - citate, mirano ad attuare un modello organizzativo e gestionale di carattere partecipativo, del quale non paia occasionale affermare che il RLS costituisca il punto terminale.

Ad avviso di alcuni Autori (Bellina), che - di recente - se ne sono occupati, lo sviluppo istituzionale avverrebbe secondo una triplice direttiva:

A) la garanzia della presenza e della operatività in ogni luogo di lavoro (cfr. VIII co., art. 47);

B) il consolidamento delle competenze ed attribuzioni (cfr. IV co., art. 48);

C) la indispensabile necessaria lievitazione delle conoscenze tecniche ed operative (cfr. VII co., art. 48).

Non va taciuto che la - quasi - quarantennale "confusione" tra Rls e

rappresentanze sindacali ha indotto il legislatore ad attenzioni particolari al fine di evitare il perpetuarsi di incomprensioni e contrasti.

Pur senza generalizzare un divieto di sovrapposizione tra le due funzioni (e facendo - anzi - esplicito rinvio ad accordi interconfederali o ad accordi collettivi nazionali di settore) ha tracciato una precisa direttiva di marcia, prevedendo incompatibilità - ad esempio - tra l'esercizio delle funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale e l'esercizio di "altre funzioni sindacali operative" (cfr. art. 48, comma VIII).

Ovviamente, l'incompatibilità - su descritta - può ben essere estesa a tutte e tre le diverse figure (legislativamente disciplinate), stante la sostanziale identità delle funzioni svolte tra Rls - Rlts e Rls-SP.

Per conseguenza, all'art. 50, VII comma, è stato previsto un più ampio regime di incompatibilità tra l'esercizio della rappresentanza e la nomina di addetto (o responsabile) del servizio di prevenzione e protezione.

Alcuni Autori (SOPRANI) hanno sostenuto esistano identiche ragioni di incompatibilità tra il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e l'esercizio delle funzioni tipiche del preposto. In realtà, sin dall'entrata in vigore del DPR 547/55 (ora abrogato dall'art. 304 del T.U.) è stato affermato dalla dottrina e dalla giurisprudenza - che il preposto è l'ultimo anello di garanzia dell'esecuzione della politica aziendale: tutto ciò, è suscettibile di entrare in conflitto con le valutazioni e le posizioni da assumere a tutela degli interessi dei lavoratori.

In sintesi, il Rls svolge - innanzi tutto - funzioni di carattere consultivo.

L'art. 50, I comma, prevede consultazioni obbligatorie per:

A) La valutazione dei rischi (v. anche art. 29, II comma);

B) L'individuazione, la programmazione, la realizzazione e la verifica della prevenzione in azienda o nell'unità produttiva;

C) La partecipazione alla designazione del responsabile e degli addetti al servizio

di prevenzione, all'attività di prevenzione incendi, al primo soccorso, alla evacuazione dei luoghi di lavoro e del medico competente;

D) L'organizzazione della formazione (di cui all'art. 37).

In un pregevole scritto quasi di un decennio or sono ( *"L'incerto cammino della sicurezza del lavoro tra esigenze di tutela, onerosità, e disordine normativo"* in Riv. Giur.Lav. 2001, 515) Luigi Montuschi già parlava di una partecipazione *"debole"* : ciò in ragione del fatto che i pareri - tutt'oggi - non sono vincolanti per il datore di lavoro.

Nel più recente T.U. il legislatore ha previsto una sanzionabilità penale per la mancata consultazione (cfr. art. 55, comma V, lett.c).

E' altresì sanzionata penalmente (art. 55, comma V, lett. a) la mancata consegna da parte datoriale del documento di valutazione dei rischi (art. 50, comma IV) nonché copia del documento unico dei rischi da interferenza (art. 50, V comma).

Per quel che concerne le funzioni di controllo, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza svolge una rilevante funzione di segnalazione nell'atto in cui - ai sensi dell'art. 50, lett. n) - è tenuto ad avvertire il responsabile dell'azienda dei rischi, individuati nel corso della sua attività.

In funzione di ciò, la legge (art. 50, comma 1, lett. a) attribuisce il diritto di accesso ai luoghi di lavoro. Va detto che adempimenti particolari di preavviso incombono al Rlts in considerazione della sua natura di organismo extra aziendale.

Sempre nell'ambito dell'esercizio dei poteri di controllo, l'art. 50, I comma, lett.e) dispone il diritto di ricevere le informazioni e la documentazione aziendale in merito: a) alla valutazione dei rischi e alle misure di prevenzione; b) alle sostanze, ai preparati pericolosi, alle macchine, agli impianti, alla organizzazione e agli ambienti di lavoro; c) agli infortuni ed alle malattie professionali.

Ai sensi dell'art. 26, V comma, un particolare diritto di accesso è previsto - nei casi di contratti di appalto, di

subappalto, di somministrazione, ai *"costi delle misure adottate per eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi in materia di salute e sicurezza sul lavoro derivanti dalle interferenze delle lavorazioni"*. Va considerato che i costi della sicurezza devono essere indicati nei contratti suddetti a pena di nullità.

Come già detto, il progressivo affievolimento della cultura della conflittualità per quel che attiene la disciplina della prevenzione e la riaffermazione della cultura partecipativa del pubblico interesse alla sua attuazione impongono - per un verso - di far cenno alla previsione dell'art. 50, comma I, lett. f) per quel che concerne il coordinamento con gli organi di vigilanza; per altro verso, della facoltà di formulare osservazioni in occasione delle visite e verifiche effettuate dalle Autorità competenti, dalle quali è sentito; da ultimo, di far ricorso alle Autorità *"competenti"* allorché ritenga che le misure di prevenzione e protezione adottate dal datore di lavoro o dai dirigenti e i mezzi attuati per la realizzazione non siano idonei a garantire la sicurezza e la salute durante il lavoro (art. 50, comma I, lett. o).

A completamento, va detto che norma di chiusura appare - sempre all'art. 50, comma II - che i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza non possano ricevere pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della loro attività e che in loro favore trovino applicazione le norme vigenti per le rappresentanze sindacali.

Nell'avviarsi a tracciare le linee conclusive della presente relazione introduttiva agli interventi che seguiranno, non è possibile omettere di segnalare che le più recenti linee di politica del diritto, (più volte accennate nelle parole - fin qui - riportate) sono contenute negli artt. 51 e 52.

Secondo il programma dei lavori, un diretto approfondimento verrebbe a limitare lo spazio dovuto ai gentili Relatori che seguiranno.

Non si può mancare di rilevare - in ogni caso - che l'art. 51 dà veste istituzionale agli *"organismi paritetici"*, definiti *"....sedi*

*privilegiate per la programmazione di attività formativa e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alle salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività i funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento".*

Al II comma dell'art. 51, infatti, sui puntualizza che "A livello territoriale..." "gli organismi....sono prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte all'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione....", al comma VII che comunicano al Comitato regionale di Coordinamento "una relazione annuale sull'attività svolta"; ai sensi del comma VIII, comunicano alle imprese i nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale; ai sensi del comma VIII bis, all'INAIL i nominativi delle imprese che hanno aderito e il nominativo o i nominativi dei rappresentanti dei lavoratori a livello territoriale.

In sintesi, ai sensi del comma V, gli organismi "....sono parificati ai soggetti titolari degli istituti della partecipazione ...." di cui all'art. 9 del D.lgs 165/2001.

Per altri versi, ai sensi dell'art. 52 è costituito il fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale e alla pariteticità.

Altri illustrerà i contenuti delle previsioni legislative in materia, sia sul risvolto dei nuovi compiti dell'Istituto che su quello della partecipazione.

Giunti a questo punto, può apparire di maggiore evidenza il tratto iniziale della relazione.

Il futuro della consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori appare dimensionato là dove la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (L. 833/78) riteneva di collocarlo per una dimensione più proficua specie per il panorama di imprese che costituiscono la

stragrande maggioranza del tessuto produttivo del nostro Paese.

Più volte si è criticato l'orientamento alla grande impresa, privilegiato dal "legislatore" europeo (e, per conseguenza, dal legislatore delegato); più volte, l'assenza di collegamento tra i luoghi di lavoro e le Istituzioni, deputate alla vigilanza; tutt'ora, si critica la duplicazione tra la funzione ispettiva e la carenza di coordinamento tra le funzioni degli Istituti deputati.

Indipendentemente dalle scelte individuali delle singole rappresentanze sindacali dei lavoratori, è lecito sperare che la più recente ipotesi di lavoro possa riuscire a ridurre l'agghiacciante "bollettino" (di guerra) delle quotidiane "morti bianche" nei luoghi di lavoro.