

Paolo Pascucci

con la collaborazione di
Luciano Angelini, Angelo Delogu, Chiara Lazzari
e di Stefania Battistelli, Silvano Costanzi,
Elena Magi, Alessio Pizzi

LA TUTELA DELLA SALUTE
E DELLA SICUREZZA SUL LAVORO:
IL TITOLO I DEL D.LGS. N. 81/2008
DOPO IL *JOBS ACT*

Nuova edizione aggiornata al 1° novembre 2017



*Collana
Quaderni di Olympus*

5


aras
EDIZIONI

di lavoro di cui al decreto del Ministro dell'interno del 10 marzo 1998.

Il tenore, la rilevanza e l'ampiezza dei temi oggetto della decretazione ministeriale fanno ritenere che quelli da emanare saranno provvedimenti di fondamentale importanza per la concreta gestione del servizio antincendio nell'ambito dei luoghi di lavoro, dal contenuto complesso e non facile da definire, per i quali, saggiamente, non sono stati previsti tempi rigidi di adozione, anche in ragione del fatto che, fino alla loro emanazione, tutta la materia della prevenzione incendi e della gestione delle emergenze resta comunque presidiata dai criteri indicati nel d.m. 10 marzo 1998.

Pertanto, il d.m. 10 marzo 1998, sebbene sia formalmente soltanto un provvedimento "in attesa di superamento", da un punto di vista sostanziale conserva intatta la sua rilevanza in quanto attua principi giuridici e linee strategiche che non sono stati affatto messi in discussione dal d.lgs. n. 81/2008 – ruolo attivo del datore di lavoro, dei dirigenti e collaboratori, centralità della specifica valutazione del rischio incendio, massima attenzione alla formazione di tutti i lavoratori, in particolare di quelli incaricati di applicare le misure di prevenzione incendi e lotta antincendio – e contiene, soprattutto nei suoi corposi allegati, disposizioni di natura tecnica (misure strutturali ed impiantistiche, organizzative e gestionali), che non potranno non essere sostanzialmente confermate.

La rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza e la pariteticità

12. La partecipazione e la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori. RLS e RLST

La Sezione VII del Capo III del Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 ricomprende le norme sulla **rappresentanza collettiva dei lavoratori**, su alcune delle quali aleggiavano i criteri di delega e le innovazioni già previste dalla parte direttamente efficace della l. n. 123/2007.

Quanto ai **criteri di delega**, vengono in gioco quelli di cui all'art. 1, co. 2, lett. g, della l. n. 123/2007 riguardante la revisione dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale... anche attraverso idonei percorsi formativi, con particolare riferimento al rafforzamento del ruolo del RLS territoriale (**RLST**), nonché la introduzione della figura del RSL di sito produttivo (**RLSSP**).

Rispetto alle **norme immediatamente operanti della l. n. 123/2007**, rileva il suo art. 3, co. 1, lett. c, d, e, ed f. Tale norma, modificando l'art. 18 del d.lgs. n. 626/1994, aveva previsto, da un lato, che il RLST fosse di norma eletto dai lavoratori e, da un altro lato, che l'elezione dei RLS aziendali, territoriali o di comparto avvenisse di norma in un'unica giornata su tutto il territorio nazionale (*election day*). Veniva poi introdotto l'obbligo per il datore di lavoro di consegnare al RLS, su richiesta di questi e per l'espletamento della sua funzione, copia del documento di VDR, nonché del registro degli infortuni sul lavoro (quest'ultimo

abolito dall'art. 20, co. 4, del d.lgs. n. 151/2015, e sostituito dal nuovo applicativo informatico denominato "Cruscotto infortuni"; istituito dall'INAIL). Di notevole significato, pur se foriera di qualche incertezza sul piano dei principi, era poi la previsione secondo cui i RLST esercitavano le proprie attribuzioni con riferimento a tutte le unità produttive del territorio o del comparto di rispettiva competenza.

Come è noto, sulla figura del RLS, introdotta con il d.lgs. n. 626/1994 in ossequio alla direttiva n. 89/391/CEE, ancora oggi permangono non poche incertezze, legate ad una serie di problemi, tra cui la natura della rappresentanza, l'ambito di riconoscimento del RLS, le sue modalità costitutive, le sue prerogative e le tutele che gli sono assicurate. Non v'è dubbio che, fra tali problemi, il più denso sia quello connesso alla natura della rappresentanza per la sicurezza, su cui il decreto del 2008 fornisce alcune indicazioni che delineano l'orientamento del legislatore.

Il d.lgs. n. 81/2008, come il d.lgs. n. 626/1994, contiene distinte previsioni sulla rappresentanza dei lavoratori in ragione delle dimensioni occupazionali. Occorre peraltro rilevare che la opportuna scelta di inserire nell'art. 2, lett. c, del d.lgs. n. 81/2008 una specifica **definizione di "azienda"** – intesa come il complesso della struttura organizzata dal datore di lavoro pubblico o privato – consente di evitare quelle confusioni che nel d.lgs. n. 626/1994 potevano ingenerarsi per il ricorrente uso della parola "azienda", la quale, non essendo appunto definita ai fini di quel decreto, poteva prestarsi ad essere considerata nella sua tradizionale accezione privatistica ex art. 2555 c.c. (come complesso organizzato dall'"imprenditore"), rischiando così di escludere le pubbliche amministrazioni.

L'art. 47 del d.lgs. n. 81/2008 stabilisce ora che nelle aziende o unità produttive che occupano **fino a 15 lavoratori** (e non più, come prima, solo dipendenti) il RLS sia "di norma" – questa espressione rappresenta una novità rispetto al passato – eletto direttamente dai lavoratori al loro interno, oppure sia individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo secondo quanto previsto dall'art. 48 del d.lgs. n. 81/2008.

Nulla è detto a proposito di quale sia la dimensione "territoriale" né di che cosa debba intendersi per "comparto produttivo", potendosi quindi ritenere che il rinvio che l'art. 47 del d.lgs. n. 81/2008 opera all'art. 48 del d.lgs. n. 81/2008 riguardi anche tali profili. Per la verità, l'unico riferimento in tal senso potrebbe essere reperito nel co. 2, il quale affida ai **contratti collettivi nazionali (interconfederali o di categoria), stipulati dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, l'individuazione delle modalità di elezione o designazione del RLST**, prevedendo peraltro che, in mancanza della contrattazione, vi provveda con proprio decreto il Ministro del lavoro, sentite le predette associazioni. Al di là del dato lessicale del co. 2, apparentemente più limitativo, pare quindi – come del resto è opportuno – ricomprendere l'individuazione dei confini territoriali e

la definizione del comparto produttivo fra le "modalità di elezione o designazione del RLST" di cui dovrà occuparsi l'autonomia collettiva, non dovendosi tuttavia trascurare il ruolo suppletivo ministeriale, indubbiamente finalizzato a rimarcare la **necessarietà** della rappresentanza di cui si sta parlando (v. il § successivo).

Per quanto riguarda le aziende o unità produttive **con più di 15 lavoratori**, si conferma la previsione antecedente secondo cui il RLS è eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda; in assenza di queste ultime, il RLS è eletto dai lavoratori della azienda al loro interno. Ciò parrebbe confermare la tendenza già manifestatasi verso la sindacalizzazione e la contrattualizzazione delle rappresentanze per la sicurezza, sebbene ciò non comporti una integrale sovrapposizione tra le rappresentanze per la sicurezza e quelle sindacali.

Come è più che evidente in base ad una interpretazione sia testuale sia sistematica, con l'espressione "**rappresentanze sindacali in azienda**", il legislatore del 2008 non ha inteso riferirsi esclusivamente alle rappresentanze di cui all'art. 19 Stat. lav. (RSA) (non a caso tale norma non è evocata nell'art. 47, co. 4, del d.lgs. n. 81/2008), ma ha voluto alludere a tutti i modelli di rappresentanza sindacale in azienda, sia di fonte legale sia di fonte contrattuale, ricomprendendo ovviamente anche quello oggi più invalso, vale a dire le rappresentanze sindacali unitarie (RSU). Diversamente opinando, si svilirebbero ingiustificatamente sia il ruolo di queste ultime sia i compiti che lo stesso art. 47 del d.lgs. n. 81/2008 affida alla contrattazione collettiva proprio in riferimento alla rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza.

È apparsa quindi non condivisibile la risposta ad interpello n. 20/2014, secondo la quale, poiché la scelta operata dal legislatore, per le aziende o unità produttive con più di 15 lavoratori, è quella di individuare il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nell'ambito delle rappresentanze sindacali aziendali, l'eleggibilità del rappresentante fra i lavoratori non appartenenti alle RSA opererebbe esclusivamente laddove non sia presente una rappresentanza sindacale a norma dell'art. 19 Stat. lav. In merito v. tuttavia la successiva precisazione della Commissione per gli interpelli del 31.12.2014.

Rispetto al passato la novità consiste nel fatto che, **ove non si proceda all'elezione (ma anche alla designazione)**, fatte salve diverse intese tra le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, **le funzioni di RLS sono esercitate dai RLST o dal RLSP**.

Si tratta, dunque, di un'ulteriore forte indicazione sulla **necessarietà della rappresentanza** (v. il paragrafo successivo), che risulta confermata anche dalla previsione (peraltro non nuova) sul **numero minimo** di RLS a seconda dell'organico aziendale, che è derogabile *in melius* in sede di contrattazione collettiva (apparentemente di qualunque livello essa sia: cfr. art. 47, co. 5, del d.lgs. n. 81/2008).

Ricalcando l'art. 18, co. 6, del d.lgs. n. 626/1994, l'art. 47, co. 7, del d.lgs. n. 81/2008 prevede: a) 1 RLS nelle aziende ovvero unità produttive sino a 200

lavoratori; b) 3 RLS nelle aziende ovvero unità produttive da 201 a 1.000 lavoratori; c) 6 RLS in tutte le altre aziende o unità produttive oltre i 1.000 lavoratori. Per queste ultime aziende, la nuova disposizione introduce peraltro una novità, prevedendo che il numero dei RLS sia aumentato nella misura individuata dagli accordi interconfederali o dalla contrattazione collettiva. Anche a proposito del numero dei RLS, vale la base di computo riferita ai "lavoratori" e non più ai "dipendenti".

Secondo la risposta ad interpello n. 17/2014, la scelta di individuare in un nuovo accordo sindacale **la figura del RLS di gruppo**, come figura che assolve le funzioni del RLS per tutte le aziende che fanno parte del gruppo medesimo, appare compatibile con il vigente quadro normativo di riferimento: tale scelta infatti è riservata alle parti che stipulano il contratto collettivo di lavoro e corrisponde alle facoltà attribuite dal d.lgs. n. 81/2008 alle parti medesime per quanto concerne la regolamentazione in via pattizia delle prerogative dei RLS. Peraltro, l'esercizio di tale facoltà è pur sempre condizionato all'integrale rispetto delle disposizioni inderogabili del d.lgs. n. 81/2008 in materia, cosicché l'opzione per il RLS di gruppo va necessariamente attuata **facendo comunque salvo il numero minimo di RLS** stabiliti dall'art. 47, co. 7, del d.lgs. n. 81/2008 applicando i criteri ivi previsti a ciascuna delle aziende che compongono il gruppo e senza che sia possibile limitare in via contrattuale le attribuzioni del RLS di cui all'art. 50 del d.lgs. n. 81/2008.

L'art. 48 del d.lgs. n. 81/2008 si occupa diffusamente del **RLST**, il quale, come già previsto dopo la modifica apportata dall'art. 3 della l. n. 123/2007, esercita le competenze del RLS nei termini e con le modalità previste dall'art. 50 del d.lgs. n. 81/2008 con riferimento a **tutte le aziende o unità produttive del territorio o del comparto** produttivo di competenza nelle quali non sia stato eletto o designato il RLS. A tale proposito può rilevarsi che, ove si valorizzi adeguatamente la peculiare natura "necessaria" ed "obbligatoria" della rappresentanza per la sicurezza (si noti, fra l'altro, che la legge "istituisce" il RLS), questa sorta di **funzione erga omnes del RLST** non sembra in contrasto con il principio di libertà sindacale di cui all'art. 39, co. 1, Cost.

Per l'esercizio delle proprie **attribuzioni**, il RLST accede ai luoghi di lavoro nel rispetto delle modalità e del termine di preavviso individuati dagli accordi collettivi: il termine di preavviso non opera tuttavia in presenza di infortunio grave, nel qual caso l'accesso avviene previa segnalazione all'OP. Ove l'azienda impedisca l'accesso, nel rispetto delle modalità previste dalla legge, al RLST, questi lo comunica all'OP o, in sua mancanza, all'organo di vigilanza territorialmente competente: si tratta di una previsione discutibile, non comprendendosi perché, data la delicatezza della fattispecie, la comunicazione all'organo di vigilanza debba configurarsi solo come sussidiaria.

All'autonomia organizzativa delle organizzazioni sindacali spetterà individuare i possibili **rapporti funzionali con il RLST**, il cui nominativo è comunicato alle aziende, ai lavoratori interessati ed agli organi di vigilanza territorialmente

competenti dall'OP o, in mancanza, dal fondo di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 81/2008 al quale il RLST invia una relazione annuale sull'attività svolta.

L'importanza strategica delle funzioni del RLST ai fini di un'adeguata rappresentanza nelle tante realtà di piccole dimensioni ha indotto il legislatore delegato a configurarne l'esercizio come **incompatibile** con l'esercizio di altre funzioni sindacali operative, senza peraltro specificare quali esse siano. Fermo restando che tale silenzio dovrebbe essere colmato dall'interpretazione delle organizzazioni sindacali, non pare comunque dubbio che la previsione dell'incompatibilità costituisca una ulteriore, e non marginale, indicazione circa la natura "obbligatoria" e "necessaria" della rappresentanza per la sicurezza di cui si parlava poc'anzi e, in particolare, di quella che prende corpo attraverso il RLST.

Con riferimento alle **aziende nelle quali operino esclusivamente soci lavoratori** (equiparati ai "lavoratori" ex art. 2, lett. a, del d.lgs. n. 81/2008), la risposta ad interpello n. 16/2016 ha precisato che, qualora non si proceda alle elezioni previste dai co. 3 e 4 del art. 47 del d.lgs. n. 81/2008 anche in virtù della contrattazione collettiva (la quale, in ipotesi, abbia previsto che i soci di società non possano essere né eleggibili come RLS né elettori di RLS), le funzioni di RLS debbano essere esercitate dal RLST o dal RLSSP.

12.1. La natura della rappresentanza per la sicurezza

Trattandosi di una materia che tocca le prerogative delle organizzazioni sindacali, il d.lgs. n. 81/2008 si limita a stabilire i principi, **rinviano poi opportunamente all'autonomia collettiva la disciplina di dettaglio**. Ciò avviene, come già anticipato, a proposito dell'**individuazione delle modalità di elezione o designazione sia del RLS sia del RLST**, affidata alla contrattazione.

Secondo la risposta ad interpello n. 16/2014, ove la "nuova" contrattazione collettiva non sia ancora esistente e la precedente abbia superato i propri termini di efficacia, continua ad operare la precedente disciplina contrattuale in regime di **ultrattività**: ciò per evitare che, per ritardi nella contrattazione (che potrebbero anche, ad esempio, essere strumentali ad opera di qualcuna delle parti), i lavoratori risultino privi della loro rappresentanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Di conseguenza, i RLS il cui "mandato" sia scaduto, perché riferito ad una contrattazione collettiva a sua volta scaduta, potranno continuare a svolgere legittimamente le proprie funzioni di rappresentanza, con conseguente applicazione nei loro riguardi delle disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 fino a quando non intervenga la successiva regolamentazione contrattuale e, quindi, in base ad essa si proceda a una nuova elezione o designazione di RLS.

In tal modo si rende più elastica la previsione maggiormente prescrittiva della norma precedente, come modificata dall'art. 3 della l. n. 123/2007, la quale, riferendosi (ancorché "di norma") alla sola *elezione*, pareva accentuare la dimensione pubblicistica della rappresentanza, almeno con riferimento alle modalità della sua costruzione.

Pur indicando alquanto chiaramente la **natura necessaria della rappresentanza per la sicurezza sul lavoro**, la nuova normativa sembrerebbe tuttavia ancora oscillare tra la **dimensione "pubblicistica"** e quella **"volontaristica"** della rappresentanza per la sicurezza e, in particolare, di quella del RLST. Senza potere in questa sede approfondire oltre misura la questione, non sembra azzardato ipotizzare che la finalità ed il ruolo della figura del RLS (compreso il RLST) siano tali da rendere non del tutto appagante (quando non fuorviante) una secca dicotomia tra dimensione pubblicistico-obbligatoria e dimensione privatistico-volontaristica. Presumibilmente, la fattispecie dovrebbe invece essere riguardata combinando le due ottiche, privilegiando la prima per quanto attiene all'*an* ed al *quod*, vale a dire alla presenza ed alle funzioni del RLS e, quindi alle sue relazioni (per così dire esterne) con il datore di lavoro, con gli altri protagonisti del sistema prevenzionistico aziendale, nonché con i soggetti del sistema istituzionale (organismi di vigilanza); la seconda ottica sembra invece riguardare le modalità delle sue relazioni (per così dire interne) sia con i soggetti che necessariamente rappresenta (lavoratori) sia con quelli con cui non può non rapportarsi, sia strategicamente sia anche in termini di "dipendenza", per lo svolgimento della propria attività (organizzazioni sindacali, OP, ma anche altri RLS nel caso del RLSSP), con particolare riferimento al *quomodo* della sua individuazione.

Nella *querelle* sulla natura della rappresentanza del RLS si inserisce anche il discorso relativo al cosiddetto *election day*, che l'art. 47 del d.lgs. n. 81/2008 riconferma, con qualche ulteriore precisazione, rispetto alla disciplina immediatamente previgente. Si tratta, come è noto, della previsione secondo cui l'elezione dei RLS aziendali, territoriali o di comparto, salvo diverse determinazioni in sede di contrattazione collettiva, avviene di norma in corrispondenza della giornata nazionale per la salute e sicurezza sul lavoro individuata, nell'ambito della settimana europea per la salute e sicurezza sul lavoro, con decreto del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro della salute, sentite le confederazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

A ben guardare, la previsione dell'*election day* non sembra deporre per una visione eccessivamente pubblicistica della rappresentanza per la sicurezza contraddicendone la dimensione privatistico-volontaristica: l'equivoco sulla eccessiva pubblicizzazione può risolversi adottando l'ottica plurale o mista a cui si è appena fatto cenno. D'altro canto, non può trascurarsi che, sempre in base all'art. 47 del d.lgs. n. 81/2008, da un lato l'*election day* opera "di norma", facendosi salve diverse determinazioni in sede di contrattazione collettiva, e dall'altro lato il decreto