

Il rappresentante per la sicurezza e gli obblighi gestionali dell'azienda

Mario Gallo Professore a contratto di Diritto del lavoro nell'Università degli studi di Cassino

Un'analisi degli adempimenti operativi a carico dell'azienda in merito alla elezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (Rls)

Una delle linee strategiche adottate dal legislatore per definire la riforma della disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro, operata attraverso il Dlgs 9 aprile 2008, n. 81 (il cd. Testo unico della sicurezza), è il potenziamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (Rls)⁽¹⁾. Per effetto di alcune importanti innovazioni introdotte nell'art. 47 e ss., infatti, da un lato ne è stata riconfermata la funzione primaria - che è quella di garantire ai lavoratori l'esercizio dei diritti di partecipazione e di controllo in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento alle scelte fondamentali da parte del datore di lavoro - mentre dall'altro è stato introdotto il principio in base al quale il Rls deve essere presente in ogni unità produttiva.

L'art. 50 ha ripreso sostanzialmente il contenuto dell'art. 19 del Dlgs n. 626/1994, confermando i compiti consultivi e di controllo del Rls, con il diritto di questi a ricevere le informazioni dagli organi di vigilanza e in particolare a ottenere, previa apposita richiesta, una copia del documento di valutazione dei rischi, previsto dagli artt. 17 e 28, Dlgs n. 81/2008.

Il comma 5 estende tale diritto anche al documento unico di valutazione dei rischi da interferenze (Duvri), disciplinato ora dall'art. 26: una copia potrà essere richiesta sia dal Rls dell'impresa committente che dal Rls delle imprese appaltatrici⁽²⁾. Tale quadro normativo è integrato dalla previsione di un ruolo attivo della contrattazione collettiva, che può introdurre ulteriori attribuzioni e una disciplina particolare per quelle elencate nell'art. 50 del Dlgs n. 81/2008 (cfr. tabella a pag. 30).

Di tale sistema di consultazione e di partecipazione, che cerca di dare attuazione anche ai principi contenuti nell'art. 46 Cost. e nell'art. 9 della legge n. 300/1970 (cd. Statuto dei lavoratori), appare opportuno approfondire alcuni profili e criticità emersi in sede di prima applicazione del cd. Testo unico della sicurezza, per quanto riguarda gli adempimenti gestionali a carico del datore di lavoro, la fattispecie - molto diffusa nel panorama delle micro-imprese - delle aziende nelle quali la figura in esame è assente, e la comunicazione all'Inail (art. 18, comma 1, lettera aa), anche alla luce delle disposizioni del Dl 30 dicembre 2008, n. 207 (cd. Milleproroghe), il quale ha concesso solo una parziale proroga di alcuni delicati obblighi previsti dal Dlgs n. 81/2008 che non erano ancora entrati in vigore il 15 maggio 2008 (come, per esempio, il conferimento della data certa al documento di valutazione dei rischi).

Il ruolo del datore di lavoro nella procedura di elezione del Rls

Un primo breve approfondimento che deve essere necessariamente sviluppato riguarda l'identificazione dell'esatta portata del ruolo che il Dlgs n. 81/2008 ha ritagliato per il datore di lavoro nel processo di nomina del Rls.

L'art. 47, comma 2, stabilisce che in tutte le aziende o unità produttive è eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza; in particolare, in quelle nelle quali sono occupati fino a 15 lavoratori, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è di norma eletto direttamente dai lavoratori al loro interno oppure è individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo secondo quanto previsto dall'art. 48. Invece, in quelle nelle quali sono occupati più di 15 lavoratori, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è eletto o designato dai lavoratori

(1) Per un approfondimento si veda dell'Autore, *Guida pratica sicurezza sul lavoro*, Il Sole 24 Ore.

(2) Si osservi che nell'ambito dell'appalto e del rapporto d'opera ex art. 2222 c.c. il committente è il soggetto obbligato a redigere il documento unico di valutazione dei rischi da interferenze (Duvri) che deve essere obbligatoriamente allegato al contratto, integrato a pena di nullità ai sensi dell'art. 1418 c.c. dai costi relativi alla sicurezza del lavoro con particolare riferimento a quelli propri connessi allo specifico appalto (art. 26, comma 5). Tali obblighi si applicano anche ai contratti stipulati prima del 25 agosto 2007 e ancora in vigore.

nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda (Rsa) e, qualora le stesse siano assenti, è eletto dai lavoratori dell'azienda al loro interno. Spetta alla contrattazione collettiva stabilire il numero⁽³⁾⁽⁴⁾, le modalità di designazione o di elezione, nonché il tempo di lavoro retribuito e gli strumenti per l'espletamento delle funzioni, e il comma 6 ha introdotto anche l'*election day* stabilendo, appunto, che l'elezione deve avvenire 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, sentite le confederazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Pertanto, appare evidente che gli adempimenti in esame sono posti a carico della collettività dei lavoratori e non del datore di lavoro il quale, viceversa, tenuto conto anche della disciplina contenuta nella contrattazione collettiva, è tenuto solo ad informare gli stessi in ordine alla disciplina in materia di consultazione e di partecipazione (art. 36, comma 2, lett. a) e, successivamente, a garantire al Rls la formazione (art. 37, commi 10, 11 e 12) e l'esercizio delle già citate attribuzioni stabilite dall'art. 50 (art. 18, comma 1, lett. s) oltre che, come vedremo, a comunicare annualmente all'Inail il nominativo. Questi obblighi sorgono in capo al datore dal momento in cui lo stesso è venuto a conoscenza dell'avvenuta elezione.

Le ipotesi d'incompatibilità con gli altri incarichi aziendali

Rispetto al Dlgs n. 626/1994, che aveva introdotto un modello prevezionistico basato sul principio della cooperazione pura tra le diverse figure della prevenzione, il Dlgs n. 81/2008 sembra proporre un modello tendenzialmente conflittuale, di contrapposizione tra i diversi soggetti interessati: esempi emblematici, in tal senso, sono i rinnovati ruoli del preposto e del medico competente, l'esaltazione dell'esercizio del potere disciplinare e le nuove incompatibilità dettate per l'elezione a Rls. Infatti, il legislatore, riprendendo un discutibile orientamento espresso dalla Cassa-

zione⁽⁵⁾, ha stabilito al comma 7 dell'art. 50 che l'esercizio delle funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è incompatibile con la nomina di responsabile del servizio di prevenzione e protezione (Rsp) e con quella di addetto al servizio di prevenzione e protezione (Aspp). Pertanto, a titolo esemplificativo, un lavoratore designato dal datore di lavoro come addetto all'antincendio o al primo soccorso aziendale (art. 43 e ss.) può legittimamente essere eletto come Rls mentre, invece, l'elezione di un Rsp o di un Aspp determina un'ipotesi di decadenza dalla nomina.

La mancata elezione del Rls interno: l'intervento del rappresentante territoriale e il potere di accesso in azienda

Qualora i lavoratori non eleggano il proprio Rls, le funzioni saranno esercitate dai rappresentanti territoriali o di sito (cfr. artt. 48 e 49), salvo diverse intese tra le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e in tale caso il datore di lavoro dovrà anche contribuire all'apposito fondo previsto dall'art. 52, istituito presso l'Inail (art. 48, comma 3). In particolare, per quanto riguarda la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (Rlst), i criteri per l'elezione sono individuati dagli accordi collettivi nazionali, interconfederali o di categoria, stipulati dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; in mancanza dei predetti accordi, le modalità di elezione o designazione sono individuate con decreto del Ministro del lavoro. Per l'esercizio delle proprie funzioni, il Rslt può accedere ai luoghi di lavoro nel rispetto delle modalità e del termine di preavviso individuati dagli accordi di cui al comma 2 dell'art. 48. Il termine di preavviso non opera in caso di infortunio grave. In tale ultima ipotesi l'accesso avviene previa segnalazione all'organismo paritetico. Qualora il datore di lavoro impedisca l'accesso del Rslt, questi lo comunica all'organismo paritetico o, in sua mancanza, all'organo di vigilanza territorialmente competente (Asl o Direzione provinciale del lavoro).

- (3) Si osservi che l'art. 47, comma 7, fissa il numero minimo dei rappresentanti dei lavoratori: a) un rappresentante nelle aziende ovvero unità produttive sino a 200 lavoratori; b) tre rappresentanti nelle aziende ovvero unità produttive da 201 a 1.000 lavoratori; c) sei rappresentanti in tutte le altre aziende o unità produttive oltre i 1.000 lavoratori. In tali aziende il numero dei rappresentanti è aumentato nella misura individuata dagli accordi interconfederali o dalla contrattazione collettiva.
- (4) Cfr. Accordo interconfederale del 22 giugno 1995, Confindustria e Cgil-Cisl-Uil.
- (5) Corte di Cassazione, sez. lav., sentenza n. 19965 del 15 settembre 2006.

Le attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (Art. 50, Dlgs n. 81/2008)

1. Fatto salvo quanto stabilito in sede di contrattazione collettiva, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza:
 - a) accede ai luoghi di lavoro in cui si svolgono le lavorazioni;
 - b) è consultato preventivamente e tempestivamente in ordine alla valutazione dei rischi, alla individuazione, programmazione, realizzazione e verifica della prevenzione nell'azienda o unità produttiva;
 - c) è consultato sulla designazione del responsabile e degli addetti al servizio di prevenzione, all'attività di prevenzione incendi, al primo soccorso, all'evacuazione dei luoghi di lavoro e del medico competente;
 - d) è consultato in merito all'organizzazione della formazione di cui all'articolo 37;
 - e) riceve le informazioni e la documentazione aziendale inerente alla valutazione dei rischi e le misure di prevenzione relative, nonché quelle inerenti alle sostanze e ai preparati pericolosi, alle macchine, agli impianti, all'organizzazione e agli ambienti di lavoro, agli infortuni e alle malattie professionali;
 - f) riceve le informazioni provenienti dai servizi di vigilanza;
 - g) riceve una formazione adeguata e, comunque, non inferiore a quella prevista dall'articolo 37;
 - h) promuove l'elaborazione, l'individuazione e l'attuazione delle misure di prevenzione idonee a tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori;
 - i) formula osservazioni in occasione di visite e verifiche effettuate dalle autorità competenti, dalle quali è, di norma, sentito;
 - l) partecipa alla riunione periodica di cui all'articolo 35;
 - m) fa proposte in merito all'attività di prevenzione;
 - n) avverte il responsabile dell'azienda dei rischi individuati nel corso della sua attività;
 - o) può fare ricorso alle autorità competenti qualora ritenga che le misure di prevenzione e protezione dai rischi adottate dal datore di lavoro o dai dirigenti e i mezzi impiegati per attuarle non siano idonei a garantire la sicurezza e la salute durante il lavoro.
2. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza deve disporre del tempo necessario allo svolgimento dell'incarico senza perdita di retribuzione, nonché dei mezzi e degli spazi necessari per l'esercizio delle funzioni e delle facoltà riconosciutegli, anche tramite l'accesso ai dati, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera r), contenuti in applicazioni informatiche. Non può subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività e nei suoi confronti si applicano le stesse tutele previste dalla legge per le rappresentanze sindacali.
3. Le modalità per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 sono stabilite in sede di contrattazione collettiva nazionale.
4. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, su sua richiesta e per l'espletamento della sua funzione, riceve copia del documento di valutazione dei rischi di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a).
5. I rappresentanti 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 da interferenze (Duvri) di cui all'articolo 26, comma 3.
6. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è tenuto al rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e del segreto industriale relativamente alle informazioni contenute nel documento di valutazione dei rischi di cui all'articolo 26, comma 3, nonché al segreto in ordine ai processi lavorativi di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle funzioni.
7. 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.

La questione delle micro-imprese

Una fattispecie che merita di essere brevemente analizzata riguarda le micro-imprese che occupano un solo lavoratore; in tali ipotesi - estreme ma molto diffuse - ci si chiede se lo stesso possa assumere l'incarico di rappresentante o se, inve-

ce, debba necessariamente realizzarsi l'intervento del Rlst. In effetti, bisogna considerare che il Rls ha evidentemente per sua natura funzioni di rappresentanza di una collettività definita, come emerge anche dalla stessa definizione contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. i), che parla di «...per-

sona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro), con una caratterizzazione in senso non conflittuale e partecipativa⁽⁶⁾, e nel caso estremo in questione, non sussistendo alcun divieto o vincolo nel Dlgs n. 81/2008⁽⁷⁾, in linea di principio appare ammissibile che l'unico lavoratore assuma il ruolo di rappresentante, fermo restando l'assolvimento da parte del datore di lavoro di tutti i predetti obblighi e nel rispetto di quanto previsto dalla contrattazione collettiva in quanto applicabile.

Sarebbe tuttavia auspicabile un intervento correttivo del legislatore per disciplinare tali ipotesi e rendere più agevole l'assolvimento degli obblighi da parte delle micro-imprese.

Valutazione dei rischi e altri adempimenti nelle aziende senza Rls

L'articolato quadro delle attribuzioni delineato dal già citato art. 50 comporta anche molteplici difficoltà operative per quelle aziende nelle quali i lavoratori non hanno eletto il proprio rappresentante e l'organismo paritetico (il Fondo previsto dall'art. 52 non è ancora operante) non ha ancora comunicato il nominativo del Rslt: tali difficoltà rischiano di amplificarsi ulteriormente a causa della mancata proroga dell'obbligo di valutazione dei rischi secondo il Dlgs n. 81/2008, che non è stata inserita nel già citato Dl n. 207/2008.

Tale situazione risulta molto diffusa nelle piccole imprese a causa sia dell'atteggiamento particolarmente ostico che si rileva ultimamente tra i lavoratori - che spesso, nel timore d'incorrere in responsabilità penali, non sono disponibili a ricoprire l'incarico - sia degli inevitabili tempi di messa a regime del nuovo sistema imperniato sulla figura del Rlst, in molti casi ancora allo stato embrionale. Poiché la consultazione e la partecipazione da parte del rappresentante dei lavoratori è considerata determinante in numerose decisioni prevenzionistiche da parte del datore di lavoro come, per esempio, la valutazione dei rischi o le nomine del Rspg e del medico competente, l'effetto immediato che sembra ricavarci da una prima lettura della norma è che, ove

tale figura sia mancante per le predette ragioni, il datore di lavoro non potrebbe procedere ai citati adempimenti e a quelli ulteriori previsti dall'art. 50 del Dlgs n. 81/2008.

Tuttavia, un'interpretazione del genere sarebbe in netto contrasto sia con i principi costituzionali di tutela del diritto alla salute del lavoratore (artt. 32 e 41 Cost.) che con quello sancito dall'art. 2087 c.c., oltre che con le stesse misure di tutela definite dall'art. 15 del Dlgs n. 81/2008.

Pertanto, vista la natura della figura in esame, appare lecito ritenere che in tale fattispecie il datore di lavoro, preso atto della mancata elezione del Rls e della mancata comunicazione del Rlst, debba comunque procedere a osservare gli adempimenti previsti dal Dlgs n. 81/2008 e, sotto il profilo procedurale, garantire la partecipazione e la consultazione di tutti i lavoratori in sede di riunione periodica prevista dall'art. 35, verbalizzando sia la situazione che si è venuta a creare, sia le osservazioni dei partecipanti, e rinviando ad un successivo atto di ratifica delle decisioni adottate da parte del rappresentante non appena lo stesso sarà eletto o comunicato.

Il contributo obbligatorio annuale per le imprese senza Rls interno

Come accennato, la mancata elezione del Rls da parte dei lavoratori comporta anche l'obbligo a carico del datore di lavoro del versamento del contributo annuale ad un apposito Fondo di sostegno alla Pmi, ai Rlst e alla pariteticità, la cui gestione è affidata all'Inail e opera per tutte quelle «realità» nelle quali i Ccnl e la contrattazione integrativa «...non preveda o costituisca sistemi di rappresentanza dei lavoratori e di pariteticità migliorativi o, almeno, di pari livello».

La norma è poco chiara e individua gli obiettivi del fondo nel finanziamento delle attività dei Rlst, della formazione dei datori di lavoro delle Pmi e del sostegno alle attività degli organismi paritetici. L'importo da versare è pari a due ore lavorative annue per ogni lavoratore occupato presso l'azienda ovvero l'unità produttiva; sarà un apposito decreto interministeriale a stabilire la modalità di funzionamento del fondo.

(6) In tal senso si veda Biagi, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in Biagi (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive Cee*, 1991. Si veda anche Viscomi, *Cresce la partecipazione con le norme sulla sicurezza*, in *Lav. Inform.*, 1995, n. 11.

(7) Infatti, come già rilevato, gli unici vincoli in tal senso posti dal Dlgs n. 81/2008 sono contenuti nell'art. 47 che al comma 4 prevede che solo nelle aziende o unità produttive con più di 15 lavoratori il Rls è individuato prioritariamente nell'ambito delle Rsa.

La nuova comunicazione annuale all'Inail

Un altro aspetto controverso della novellata disciplina è l'introduzione del nuovo obbligo per il datore di lavoro e il dirigente di comunicare annualmente all'Inail i nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (art. 18, comma 1, lett. *aa*). Negli ultimi mesi si è molto discusso circa l'estensione di tale adempimento, in particolare sia in ordine alla scadenza - secondo alcuni la prima coincideva con il 31.12.2008 - che al contenuto della comunicazione da presentare e alla sede Inail destinataria. Un esempio emblematico in tal senso è la modulistica proposta da qualche *software house*, la quale prevede uno schema di comunicazione che, tuttavia, non appare in sintonia con le finalità della norma. Infatti, premesso che l'adempimento in questione ha natura prettamente amministrativa ed è, pertanto, sanzionato non penalmente ma con una sanzione amministrativa pecuniaria di 500 euro (art. 55, comma 4, lett. *o*), la sua *ratio* è quella sia di monitorare la presenza degli Rls nelle aziende, anche ai fini di altri interventi, che di costruire nel tempo un banca dei Rls.

Al fine evitare inutili allarmismi e soluzioni «fantasiose» occorre ricordare che lo stesso Inail, con nota diffusa il 18 luglio 2008 (che a lato si riporta integralmente), ha precisato che i datori di lavoro non devono ancora effettuare alcun adempimento, in quanto sarà lo stesso Istituto assicuratore a stabilire le modalità e i termini di comunicazione in un'ottica di massima semplificazione operativa. Sotto questo profilo occorre rilevare che è stata segnalata l'opportunità d'inserire l'adempimento in esame nella prossima autoliquidazione annuale del premio anche se, ad avviso di chi scrive, sarebbe più corretto attendere l'attivazione dal nuovo sistema informativo nazionale per la prevenzione (Sinp) nei luo-

ghi di lavoro, gestito dall'Inail per quanto riguarda gli aspetti tecnici e informatici, che dovrebbe prossimamente prendere il via (art. 8).

INAIL - NOTA 18 LUGLIO 2008

Oggetto: Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza: comunicazioni all'Inail.

Il Dlgs n. 81/2008 (art. 18, comma 1, lettera *aa*), impone di comunicare annualmente all'Inail i nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

I datori di lavoro non devono ancora effettuare alcun adempimento in quanto sono in corso di definizione le modalità e i termini di comunicazione.

Non appena possibile saranno rese note tutte le indicazioni utili, per le quali si assicura fin da ora la massima semplificazione operativa.

Osservazioni conclusive

Come si è potuto osservare da questa breve analisi, nel nuovo sistema di consultazione e partecipazione definito dal Dlgs n. 81/2008 si annidano diverse anomalie che rischiano di avere ricadute negative soprattutto sulle micro e piccole imprese.

In particolare, la previsione generalizzata di figure esterne al contesto aziendale, pur se funzionale in ambiti particolari come il settore dell'edilizia, in molti altri rischia, invece, di generare nuove contrapposizioni, senza considerare poi i nuovi costi a carico delle aziende - come, per esempio, il contributo al Fondo ex art. 52 e la formazione - che appaiono sempre meno sostenibili. A ciò si aggiunge un meccanismo di compartecipazione eccessivamente frastagliato che, per i suddetti motivi, deve essere necessariamente rivisto.

In tal senso, la sede naturale appare l'emanazione del decreto correttivo al Dlgs n. 81/2008 che, come preannunciato, dovrebbe essere varato nei prossimi mesi.