I diritti di coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

Giorgio Verrecchia

Premessa

Il coinvolgimento dei lavoratori – mediante i loro rappresentanti – è un meccanismo strumentale alla realizzazione dell’obiettivo della salute e della sicurezza¹ nell’ambiente di lavoro. Si tratta di una tecnica – per così dire – «classica» del diritto del lavoro: non essendo la posizione dei singoli in grado di correggere l’asimmetria tipica del rapporto di lavoro subordinato si coinvolge la collettività dei lavoratori, nello specifico i loro rappresentanti, per realizzare in modo pertinente l’obiettivo della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

La tecnica normativa appena brevemente accennata è presente nella normativa comunitaria sin dalle prime direttive in materia. Come spesso avviene in ambito comunitario, tale meccanismo conosce un’intensificazione con l’evolversi della normativa². Come vedremo, infatti, la necessità del coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti, timidamente prevista nelle prime direttive in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, viene affermata con forza nella direttiva quadro del 1989.

* Giorgio Verrecchia è dottore di ricerca in Formazione del diritto europeo e assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell’Università di Cassino.

¹ Dorsemont F. (2007), *The Ancillary Function of Workers’ Involvement in Safeguarding the Fundamental Workers’ Right to Safe and Healthy Working Conditions at the Workplace*, in Guaglianone L., Malzani F. (a cura di), *Come cambia l’ambiente di lavoro: regole, rischi e tecnologie*, Milano, Giuffrè, p. 423-ss.; Campanella P. (2007), *Profili collettivi di tutela della salute e rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza: disciplina legislative, bilancio applicativo, prospettive di riforma*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, suppl. n. 2, p. 153.

² Sull’evoluzione della normativa, vedi Arrigo G. (2008), *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell’ordinamento comunitario*, in Rusciano M., Natullo G. (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in *Commentario* (diretto da Carinci F.), vol. VIII, Torino, Utet, p. 13; più risalente Balandi G.G. (1993), *Il contenuto dell’obbligo di sicurezza*, in *Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, n. 14, p. 79.

Il coinvolgimento dei lavoratori è ripreso anche nel diritto interno in cui, come vedremo, le prerogative e le attribuzioni dei rappresentanti dei lavoratori conoscono un significativo arricchimento grazie alla legislazione degli ultimi anni. Le normative che esamineremo, infatti, prevedono attribuzioni specifiche per la rappresentanza specializzata in tema di sicurezza, che si affiancano a quelle generali previste per i rappresentanti dei lavoratori dalle normative in materia di informazione e consultazione.

È opportuno, pertanto, in primo luogo, illustrare le singole figure di rappresentanza specializzate in materia di sicurezza e le loro attribuzioni allo scopo di proporre una ricostruzione unitaria dei diritti di coinvolgimento dei lavoratori. In secondo luogo, si tenterà di mettere in luce il collegamento tra la normativa (comunitaria e interna) in materia di salute e sicurezza e la normativa in materia di informazione e consultazione, al fine di verificare se vi è un sistema di regolazione dei rapporti nell'impresa tra rappresentanza generale e rappresentanza specializzata e tra le relative attribuzioni.

PARTE PRIMA

LE RAPPRESENTANZE DEI LAVORATORI PER LA SICUREZZA E LE LORO PREROGATIVE NEL QUADRO COMUNITARIO

1. I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza nella normativa comunitaria

Il punto di partenza nella disamina del fenomeno del coinvolgimento dei lavoratori in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro è la direttiva 80/1107/CEE³. Tale direttiva, relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, prevede l'obbligo di informare i rappresentanti dei lavoratori nel caso di superamento dei valori limite di esposizione posti a loro protezione durante il lavoro. Si tratta, pertanto, solo di informazione⁴ che deve contenere

³ Sul ruolo di questa direttiva nello sviluppo della dimensione sociale comunitaria, vedi Ales E. (2009), *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi «genealogica»*, in *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, p. 527-ss.

⁴ Abbinata al diritto di «accesso dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti sul luogo di lavoro a un'informazione adeguata, atta a migliorare le loro conoscenze dei pericoli cui sono esposti» (cfr. art. 5.5 della dir. 80/1107).

le cause del superamento e le misure prese o da prendere per porvi rimedio, ma non anche di consultazione. Come si desume dal tenore letterale della norma, l'informazione è, in questo caso, successiva al verificarsi dell'evento nocivo per la salute dei lavoratori. Essa deve, infatti, essere data solo in caso di superamento dei valori limite (vedi art. 4 c. 4 dir. 80/1107).

Le direttive particolari di attuazione della direttiva del 1980 contengono disposizioni analoghe volte a garantire una informazione⁵ trasparente ai lavoratori per consentire loro di conoscere i rischi specifici cui sono esposti e le procedure per la protezione da tali rischi⁶.

Il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori in maniera incisiva in tema di salute e sicurezza è previsto nella direttiva 89/391/CEE⁷. Già nei *consideranda* nn. 11 e 12, infatti, viene esplicitato che per garantire un miglior livello di protezione dei lavoratori è necessario che i lavoratori e/o i loro rappresentanti siano informati sui rischi per la sicurezza e la salute, e che è altresì necessaria la loro partecipazione equilibrata secondo le legislazioni e/o le prassi nazionali.

L'obiettivo del miglioramento della protezione dei lavoratori contro gli infortuni sul lavoro e la prevenzione dei rischi professionali si realizza, pertanto, non solo con l'adozione delle misure tecniche di sicurezza e di prevenzione ma anche attraverso l'informazione preventiva, la consultazione e la partecipazione equilibrata dei lavoratori e dei loro rappresentanti.

⁵ E non ancora la consultazione che compare per la prima volta nella direttiva 82/605/CEE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi a un'esposizione al piombo metallico e ai suoi composti ionici durante il lavoro (prima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 80/1107/CEE), e nella direttiva 83/477/CEE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro (seconda direttiva particolare ai sensi dell'art. 8 della direttiva 80/1107/CEE).

⁶ Vedi direttiva 78/610/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri sulla protezione sanitaria dei lavoratori esposti al cloruro; direttiva 80/1107/CEE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro; direttiva 86/188/CEE in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti dall'esposizione al rumore durante il lavoro; direttiva 88/364/CEE sulla protezione dei lavoratori mediante il divieto di taluni agenti specifici e/o di talune attività (quarta direttiva particolare ai sensi dell'art. 8 della direttiva 80/1107/CEE); direttiva 88/642/CEE che modifica la direttiva 80/1107/CEE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro.

⁷ Per una visione generale della normativa comunitaria che tiene conto anche delle direttive in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, in particolare della direttiva 89/391/CEE, vedi le osservazioni di Ales E. (2009), *op.cit.*, p. 527 ss.

A tal fine la direttiva obbliga gli Stati membri a prevedere nella legislazione di attuazione una rappresentanza specifica dei lavoratori in tema di sicurezza (vedi art. 3 lett. c) dir. 89/391). Secondo il legislatore comunitario è, quindi, necessario affiancare ai lavoratori e/o ai loro rappresentanti la rappresentanza specifica in tema di sicurezza⁸.

L'ipotesi ricostruttiva appena enunciata è confermata dagli artt. 10 e 11 dir. 89/391 che regolano il coinvolgimento dei lavoratori in tema di sicurezza (su cui *infra*). Tali norme, infatti, prevedono accanto alle prerogative dei rappresentanti dei lavoratori secondo le legislazioni o prassi nazionali anche diritti di coinvolgimento in materia di sicurezza e salute dei lavoratori che si aggiungono ai diritti di coinvolgimento attribuiti alla rappresentanza specializzata appositamente creata.

Gli articoli 10 e 11 della direttiva 89/391 utilizzano il medesimo approccio nei confronti delle rappresentanze dei lavoratori. Da un lato, infatti, fanno riferimento ai lavoratori e/o i loro rappresentanti presenti a livello di impresa o di stabilimento, facendo intendere che le rappresentanze dei lavoratori esistenti e già presenti a livello aziendale hanno diritti di coinvolgimento (anche) in materia di salute e sicurezza (vedi art. 10 c. 1; art. 11 c. 1); dall'altro lato, attribuiscono specifici diritti di coinvolgimento alle rappresentanze dei lavoratori con funzioni specifiche in materia di protezione della sicurezza (vedi art. 10 c. 3; art. 11 c. 2). Pertanto, vi è un obbligo per gli Stati membri di creare un organo specifico⁹ deputato alla gestione delle informazioni e della consultazione in materia di salute e sicurezza da affiancare al già esistente organo di rappresentanza dei lavoratori.

Possiamo affermare, quindi, che la direttiva 89/391 esprime la volontà di garantire a favore dei lavoratori i diritti di coinvolgimento in tema di salute e sicurezza avendo tra gli obblighi di risultato della direttiva la creazione di un modello di rappresentanza specializzata cui attribuire tali diritti.

⁸ Sulla necessità di costituire un organo di rappresentanza per garantire l'effettivo esercizio dei diritti di coinvolgimento dei lavoratori, vedi Ales E. (2009), *Informazione e consultazione nell'impresa: diritto dei lavoratori o dovere del datore di lavoro? Un'analisi comparata*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2, p. 221-ss.

⁹ Vedi Caruso B. (1997), *L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro*, in Montuschi L., *Ambiente, salute e sicurezza*, Torino, Giappichelli, p. 20, secondo cui emerge «dall'intero assetto del sistema prevenzionale delineato (dalla direttiva, ndr) una precisa opzione a favore di un modello di rappresentanza specializzata».

Al fine di chiarire meglio l'obbligo derivante dalla direttiva, è utile richiamare la sentenza della Corte di Giustizia¹⁰ che, nel pronunciarsi sull'inadempimento dell'Austria in merito all'obbligo di prevedere rappresentanze specializzate per la sicurezza, ha evidenziato che l'art. 11 n. 2 della direttiva 89/391 «*riguarda la partecipazione e la consultazione di un gruppo particolare di lavoratori, vale a dire quelli che hanno una funzione specifica in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori*».

La Corte di Giustizia ha efficacemente affermato, infatti, che «*(...) l'art. 11, n. 1, della direttiva prevede un obbligo generale per i datori di lavoro di consultare i lavoratori e i loro rappresentanti e di consentire la loro partecipazione nell'ambito di tutte le questioni attinenti alla sicurezza e alla salute sul posto di lavoro. Tuttavia, il n. 2 del detto articolo riguarda la partecipazione e la consultazione di un gruppo particolare di lavoratori, vale a dire quelli che hanno una funzione specifica in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori*» (punto 76).

Sulla base di queste argomentazioni la Corte di Lussemburgo ha condannato l'Austria per l'assenza, nel diritto austriaco, di disposizioni riguardanti la partecipazione e la consultazione di rappresentanti dei lavoratori aventi una funzione specifica in materia di sicurezza, non essendo sufficiente per una normativa nazionale prevedere solo l'informazione e la consultazione della rappresentanza costituita ai sensi della legislazione e delle prassi nazionali.

Inoltre, la rappresentanza specializzata è necessaria per l'elevato tecnicismo raggiunto dalla materia in oggetto e dalla necessità di interagire con altri attori (tecnici e specializzati) coinvolti nell'individuazione e predisposizione delle misure di sicurezza e prevenzione. Non a caso i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza sono destinatari¹¹, come prevede la direttiva, di formazione adeguata e specifica in materia (vedi art. 12 direttiva 89/391), nonché titolari del diritto di ricorrere alle autorità competenti nei casi di inadempimento del datore di lavoro (vedi art. 11 c. 6 dir. 89/391).

¹⁰ Corte di Giustizia, 6 aprile 2006, C-428/04, Commissione c. Austria, Racc 2006, I-03325, anche in *Rassegna Giuridica della Sanità*, 2007, 273-274, 170.

¹¹ I rappresentanti con funzioni specifiche in materia di salute e sicurezza non possono, inoltre, subire pregiudizio a causa dell'attività svolta e hanno diritto a permessi retribuiti per lo svolgimento delle loro funzioni (vedi art. 11 c. 4-5 dir. 89/391). Hanno altresì diritto ai mezzi necessari per esercitare le funzioni derivanti dalla direttiva (vedi art. 11 c. 5 dir. 89/391). Inoltre, i rappresentanti specializzati hanno il potere di formulare proposte al datore di lavoro per ridurre il rischio dei lavoratori e/o eliminare le cause di pericolo e di presentare le proprie osservazioni in occasione delle visite effettuate dall'autorità competente.

2. Il diritto di informazione delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza ai sensi dell'art. 10 della direttiva 89/391/CEE

La distinzione tra rappresentanza generale e rappresentanza specializzata in materia di sicurezza sul lavoro caratterizza anche la determinazione delle materie oggetto di informazione e consultazione. È infatti possibile distinguere tra diritti di coinvolgimento riconosciuti alla prima e diritti di coinvolgimento attribuiti alla seconda.

Sia nel caso dei diritti di informazione (art. 10) sia nel caso dei diritti di consultazione e partecipazione (art. 11), il legislatore comunitario, infatti, individua il contenuto di tali diritti distinguendo tra quelli da riconoscere alle rappresentanze generali dei lavoratori (d'ora in poi anche rappresentanza non specializzata) e quelli da attribuire alle rappresentanze con funzioni specifiche in materia di sicurezza.

In particolare, l'art. 10, rubricato «informazione dei lavoratori», attribuisce alle rappresentanze non specializzate dei lavoratori nell'impresa o nello stabilimento un diritto di informazione sui «rischi per la sicurezza e la salute, nonché le misure e le attività di protezione e prevenzione riguardanti sia l'impresa e lo stabilimento in generale sia ciascun tipo di posto di lavoro e di funzione» (art. 10 lett. a) e sulle «misure prese in applicazione dell'art. 8 par. 2 (designazione dei lavoratori incaricati di applicare le misure di pronto soccorso, antincendio ed evacuazione dei lavoratori, ndr)» (art. 10 lett. b). Da quanto appena esposto deduciamo che le informazioni da inoltrare alle rappresentanze non specializzate mirano a rendere edotti i rappresentanti sulla situazione e sulle misure adottate per eliminare o ridurre l'incidenza dei rischi nell'impresa.

Per quanto riguarda le rappresentanze specializzate, l'informazione diventa più dettagliata e puntuale poiché presuppone un destinatario competente in materia di salute e sicurezza dei lavoratori. L'art. 10 c. 3 della direttiva 89/391 stabilisce, infatti, che devono ricevere informazioni sulla «valutazione dei rischi e misure di protezione di cui all'art. 9 lett. a (rischi per gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, ndr) e lett. b (misure protettive e attrezzatura di protezione, ndr)», sull'«elenco e relazioni di cui all'art. 9 lett. c (elenco degli infortuni sul lavoro, ndr) e lett. d (relazione sugli infortuni sul lavoro di cui sono stati vittime i lavoratori, ndr)», sulle «informazioni provenienti dalle attività di protezione e di prevenzione e dai servizi di ispezioni e organismi competenti per la sicurezza e la salute».

In conclusione, competono alle rappresentanze specializzate il diritto di ricevere le informazioni tecniche sulla prevenzione e sulla protezione dei lavoratori in materia di salute e sicurezza. Alle rappresentanze non specializzate spetta, invece, il diritto di ricevere informazioni generali sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori addetti all'impresa e/o allo stabilimento, giacché la salubrità dell'ambiente e i rischi per la salubrità del medesimo, nonché le misure adottate per la protezione dell'integrità psicofisica del lavoratore, sono informazioni di cui tutti i lavoratori e/o le loro rappresentanze non specializzate devono essere resi edotti.

In proposito, sia consentito svolgere brevi osservazioni con riferimento alla nozione di informazione al fine di verificare alcuni collegamenti con la definizione di informazione di cui alla direttiva 2002/14 e alle norme comunitarie in tema di informazione e consultazione dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti. Nonostante, infatti, la direttiva 89/391 non fornisca una nozione di informazione, è agevole ricondurre la tipologia di informazioni cui fa riferimento la direttiva 89/391 alla nozione di informazione contenuta nella direttiva 2002/14/CE, che definisce l'informazione come «*la trasmissione di dati da parte del datore di lavoro ai rappresentanti dei lavoratori per consentir loro di prendere conoscenza della questione trattata ed esaminarla*». La tipologia e la finalità dell'informazione sono, infatti, la stessa, trattandosi in entrambi i casi di dati strumentali alla conoscenza della questione da affrontare.

È possibile, inoltre, riscontrare nell'art. 10 della direttiva 89/391 le medesime caratteristiche strutturali delle informazioni enucleate nelle norme comunitarie in materia di informazione e consultazione. Dal tenore letterale della norma, infatti, si deduce che per essere effettiva, la trasmissione dei dati deve essere fatta in tempo utile. Solo così è possibile consentire la conoscenza dei rischi cui sono esposti i lavoratori e delle misure adottate per la prevenzione e protezione dei medesimi. Inoltre, anche nel caso della dir. 89/391, le informazioni sono strumentali alla preparazione della fase consultiva¹².

2.1. Il diritto di consultazione e partecipazione nella direttiva 89/391

Il successivo art. 11 della dir. 89/391 attribuisce diritti generali di consultazione e di partecipazione alle rappresentanze non specializzate dei lavoratori

¹² Sulla scelta delle parti sociali italiane in merito, vedi par. 9.

e individua diritti specifici di consultazione e partecipazione per le rappresentanze specializzate. Secondo la suddivisione già descritta nell'analisi dell'art. 10 della direttiva, anche con riferimento alla consultazione il legislatore comunitario distingue tra diritti di consultazione e di «partecipazione equilibrata» dei lavoratori e/o delle loro rappresentanze non specializzate, e diritti di consultazione e di «partecipazione equilibrata» dei rappresentanti dei lavoratori con funzioni specifiche in materia di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Ai sensi dell'art. 11 c. 1, infatti, i rappresentanti dei lavoratori non specializzati devono essere consultati *«in tutte le questioni che riguardano la salute e la sicurezza durante il lavoro. Ciò comporta la consultazione dei lavoratori; il diritto dei lavoratori e/o dei rappresentanti di fare proposte; la partecipazione equilibrata conformemente alle legislazioni e/o alle prassi nazionali»*.

È appena il caso di affermare che la partecipazione equilibrata¹³ cui fa riferimento l'art. 11 della direttiva è una nozione non specificata nella medesima e nella quale, secondo l'interpretazione della Corte di Giustizia¹⁴, devono essere (ri)compresi taluni mezzi – quali i servizi di prevenzione e protezione – al fine di consentire la partecipazione dei lavoratori alla loro propria sicurezza.

Sembra di poter concludere che per partecipazione equilibrata debba intendersi un comportamento attivo della collettività dei lavoratori e dei soggetti obbligati della sicurezza alla realizzazione delle misure di prevenzione e protezione dell'integrità psicofisica dei lavoratori e della salubrità dell'ambiente di lavoro. Si tratta, quindi, di una nozione diversa e non assimilabile alla nozione di partecipazione organica data dal diritto comunitario più recente in materia di coinvolgimento dei lavoratori nella società europea (dir. 2001/86/CE, art. 2 lett. k¹⁵) e nella società cooperativa europea (dir. 2003/72/CE, art. 2 lett. k).

¹³ Su cui Tullini P. (2008), *Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo: un'ipotesi di sviluppo*, in AA.VV., *Scritti in Onore di Edoardo Ghera*, Bari, Cacucci, p. 1270-ss.

¹⁴ Vedi Corte di Giustizia, 22 maggio 2003, C-441/01, Commissione c. Paesi Bassi, in *Raccolta*, I5463, secondo la quale *«la direttiva (89/391/CEE, ndr) ha l'obiettivo di favorire la partecipazione equilibrata dei datori di lavoro e dei lavoratori alle attività di protezione contro i rischi professionali e di prevenzione degli stessi»*.

¹⁵ Ai sensi del quale, partecipazione è *«l'influenza dell'organo di rappresentanza dei lavoratori e/o dei rappresentanti dei lavoratori nelle attività di una società mediante: il diritto di eleggere o designare alcuni dei membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società, o il diritto di raccomandare la designazione di alcuni o di tutti i membri dell'organo di*

Tornando all'analisi dell'art. 11, dobbiamo affermare che il diritto di consultazione e di partecipazione equilibrata riconosciuto alla rappresentanza specializzata è più articolato. L'art. 11 c. 2 della direttiva 89/391, infatti, attribuisce a tali rappresentanze un diritto specifico alla consultazione, preventiva e tempestiva, su determinate materie.

Volendo specificare le materie oggetto di consultazione con la rappresentanza specializzata, l'art. 11 c. 2 le indica in «*qualunque azione che possa avere effetti rilevanti sulla sicurezza e sulla salute*». Formano, inoltre, oggetto di consultazione la designazione del responsabile e degli addetti al servizio di prevenzione e protezione e le loro attività, le informazioni sull'art. 9 c. 1 della direttiva (valutazione dei rischi) e tutte le materie oggetto di informazione, nonché l'eventuale affidamento all'esterno dell'impresa e/o dello stabilimento del servizio di prevenzione e protezione¹⁶ e la «*concezione e organizzazione della formazione*».

Dalla ricognizione del contenuto del diritto di consultazione delle rappresentanze dei lavoratori si deduce che l'effettività della consultazione è legata alla sua effettuazione in maniera preventiva (all'adozione di qualsiasi azione) e tempestiva (svolta, cioè, in modo che la consultazione avvenga in tempo utile per l'adozione di qualsiasi azione). Anche in questo caso, ci troviamo di fronte a una nozione di consultazione assimilabile a quella enucleata dal diritto comunitario e, nello specifico, dalla direttiva 2002/14. La consultazione di cui alla direttiva 89/391 presenta, infatti, i medesimi connotati e caratteristiche del diritto di consultazione di cui alle norme comunitarie in tema di informazione e consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti.

3. I diritti di informazione e consultazione delle rappresentanze dei lavoratori nella direttiva 2002/14/CE

Data la possibilità di ricondurre le nozioni di informazione e di consultazione della direttiva 89/391 all'interno di quelle più generali contenute nella di-

vigilanza o di amministrazione della società e/o di opporvisi». Sull'inserimento dei lavoratori negli organi dell'impresa, vedi Pedrazzoli M. (1989), *Democrazia industriale (voce)*, in *Digesto disc. priv. – Sez. comm.*, Torino, Utet, p. 241-ss.

¹⁶ Sull'affidamento all'esterno dei servizi di prevenzione e protezione, vedi Corte di Giustizia, Commissione c. Paesi Bassi, C-441/01, *op.cit.*

rettiva 2002/14 che, come noto, prescrive il nucleo duro¹⁷ dei diritti d'informazione e consultazione dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti in azienda, si ritiene opportuno proporre una ricostruzione unitaria dei diritti d'informazione e di consultazione stabiliti negli artt. 10 e 11 della direttiva 89/391 alla luce della direttiva 2002/14/CE¹⁸.

La lettura combinata qui proposta non è immediata, data la distanza temporale tra le due norme¹⁹. Tuttavia non possiamo esimerci dal verificare i punti di contatto tra le due normative in quanto, come anticipato, i diritti di informazione e consultazione della direttiva 89/391 sono riconducibili alle nozioni contenute nella direttiva 2002/14. Come noto, quest'ultima è la norma quadro sui diritti di informazione e consultazione. Descrive, pertanto, le materie oggetto di informazione e consultazione in maniera ampia e include, senza dubbio, anche la sicurezza dei lavoratori.

Non a caso il considerando n. 7 della dir. 2002/14 nel descrivere le motivazioni che hanno portato all'adozione della direttiva sottolinea l'importanza del coinvolgimento dei lavoratori nella «conduzione dell'impresa», anche per raggiungere un «quadro di sicurezza» nell'ambito dell'impresa mediante un processo di «anticipazione dei rischi». Prima di intraprendere il nostro percorso di analisi occorre precisare, come sottolineato in dottrina²⁰, che il significato della «anticipazione dei rischi», di cui alla direttiva 2002/14, è diverso da quello sotteso dalla direttiva 89/391.

Il concetto di anticipazione dei rischi, di cui alla direttiva 2002/14, è infatti più ampio rispetto a quello considerato dalla direttiva 89/391, in quanto la prima si riferisce a tutti i rischi che riguardano l'organizzazione del lavoro anche non aventi un collegamento diretto e immediato con i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori, mentre la seconda ha riguardo alla prevenzione dei rischi (anche attraverso la loro valutazione) sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori finalizzata all'eliminazione ovvero alla riduzione degli stessi rischi.

¹⁷ Così Verrecchia G. (2008), *Sull'informazione e sulla consultazione dei lavoratori tra diritto comunitario e diritto interno: verso una soglia minima inderogabile*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, p. 337-ss.

¹⁸ Visto anche il legame tra i diritti di cui alla direttiva 2002/14 e l'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Sull'art. 27 della Carta di Nizza vedi, da ultimo, Ales E. (2009), *Informazione e consultazione nell'impresa*, *op.cit.*, p. 221-ss.

¹⁹ Dorssemont F. (2007), *op.cit.*, p. 429.

²⁰ Con motivazioni diverse, Dorssemont F. (2007), *op.cit.*, p. 430.

L'ambito di applicazione della direttiva 2002/14 riguarda, quindi, una rassegna di ipotesi più ampia. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi di ristrutturazione aziendale, con chiusura di uno stabilimento, e agli effetti che tale decisione datoriale può avere sugli investimenti da confermare o da programmare in materia di sicurezza nelle more della dismissione. La decisione che deve formare oggetto dell'informazione e della consultazione può non essere direttamente legata alla materia della sicurezza dei lavoratori, ma di certo comporta innegabili e rilevanti conseguenze sulla stessa.

In altri termini, l'anticipazione dei rischi per la direttiva 2002/14 riguarda il coinvolgimento dei lavoratori in tutte le decisioni suscettibili di comportare conseguenze sui lavoratori (in termini sia di occupazione sia di condizioni di lavoro), senza restrizioni dell'area di incidenza del rischio. E infatti, la macro area di cui all'art. 4 lett. c della direttiva 2002/14/CE fa rientrare tra le materie oggetto d'informazione e consultazione tutte le «*decisioni suscettibili di comportare cambiamenti di rilievo in materia di organizzazione del lavoro*».

Non vi è dubbio che le decisioni suscettibili di comportare cambiamenti di rilievo in materia di organizzazione del lavoro abbiano ripercussioni anche (e forse soprattutto) sulle misure adottate di prevenzione dai rischi e di protezione della salute dei lavoratori.

Nei limiti della nostra riflessione possiamo affermare che i diritti di informazione e di consultazione di cui alla direttiva 89/391 sono riconducibili, come abbiamo avuto modo di notare, alle nozioni di informazione e di consultazione di cui alla direttiva quadro 2002/14, in quanto i primi presentano le caratteristiche enucleate dalle seconde. Ciò non comporta la sovrapposizione delle direttive nella regolamentazione dei diritti di coinvolgimento né tanto meno la creazione di fenomeni di concorrenza tra le istanze rappresentative dei lavoratori giacché operano su piani distinti e per raggiungere finalità diverse.

La direttiva 89/391 lascia immutate le prerogative delle rappresentanze costituite nell'impresa ai sensi delle prassi o delle legislazioni nazionali (perciò anticipando quanto previsto nella direttiva 2002/14) e «specializza per separazione»²¹ un'istanza rappresentativa specifica in materia di salute e sicurezza dei lavoratori obbligando, come abbiamo avuto modo di considerare, gli Stati membri a istituire un'istanza rappresentativa dei lavoratori specializ-

²¹ Così Caruso B. (1997), *op.cit.*, p. 20.

zata in materia di salute e sicurezza. Si conferma perciò quanto proposto in premessa, cioè che la rappresentanza dei lavoratori è funzionale alla realizzazione del diritto alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro. L'esercizio dei diritti di coinvolgimento da parte della rappresentanza dei lavoratori garantisce, cioè, l'effettività del diritto alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, diretti beneficiari²² dei diritti di coinvolgimento.

PARTE SECONDA

LE RAPPRESENTANZE DEI LAVORATORI PER LA SICUREZZA NEL DIRITTO INTERNO

4. Il quadro normativo interno: la rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza dal d.lgs. 626/94 al d.lgs. 81/08

Per ciò che riguarda il diritto interno, come noto, l'Italia attua la direttiva 89/391/CEE creando un rappresentante dei lavoratori incaricato della sicurezza (di seguito anche Rls), ovvero un rappresentante specializzato con funzioni di controllo, consultazione e promozione in materia di sicurezza.

L'art. 18 del d.lgs. 626/94²³ operava una distinzione basata sul consueto criterio dimensionale dell'impresa (opzione, come vedremo, confermata in parte dal d.lgs. 81/08 di attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) prevedendo che nelle aziende o unità produttive che occupano fino a 15 dipendenti²⁴ il rappresentante per la sicurezza venga eletto direttamente dai lavoratori al loro interno, mentre nelle imprese o unità produttive che occupano più di 15 dipendenti il Rls viene eletto nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda²⁵. Solo in assenza di tali rappresentanze, il Rls viene

²² Verrecchia G. (2008), *op.cit.*, p. 337-ss.

²³ Abrogato dall'art. 304 del d.lgs. 81/08.

²⁴ Tampieri A. (1999), *Sicurezza sul lavoro e modelli di rappresentanza*, Torino, Giappichelli, p. 128

²⁵ In realtà la norma non definisce la forma di rappresentanza, riferendosi esclusivamente alle rappresentanze sindacali in azienda. Per tale motivo la dottrina ha ritenuto di interpretare il dettato normativo in senso ampio, facendovi rientrare non solo la rappresentanza costituita ai sensi dell'art. 19 St. e del Protocollo del luglio 1993, ma anche la rappresentanza ai sensi dell'art. 14 St. Sulle interpretazioni del dettato normativo, vedi Pascucci P. (2008), *Dopo la legge n. 123 del 2007. Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Working Paper C.S.D.L.E. Massimo D'Anto-*

eletto dai lavoratori dell'azienda al loro interno²⁶. A chiusura del sistema la legge rinviava alla contrattazione collettiva²⁷ delegandole il compito di definire le modalità di designazione o di elezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (vedi art. 18 c. 4 d.lgs. 626/94, nello stesso senso l'art. 47 del d.lgs. 81/08), prevedendo però il numero minimo e inderogabile dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (vedi art. 18 c. 6 d.lgs. 626/94, nello stesso senso l'art. 47 del d.lgs. 81/08).

La figura del Rls nell'ordinamento italiano, quindi, fin da subito è stata annessa alle rappresentanze sindacali e deriva da elezione tra i lavoratori di un loro rappresentante con funzioni specifiche solo nelle aziende in cui non esiste la rappresentanza sindacale. Nelle aziende o unità produttive con più di 15 lavoratori, pertanto, il Rls è eletto o designato nell'ambito delle Rsu.

La scelta legislativa di sindacalizzare il Rls nelle imprese medio-grandi è data, oltre che dalla tradizione delle strutture di rappresentanza in Italia, probabilmente anche dalla consapevolezza che la copertura sindacale avrebbe attribuito più forza alla figura di rappresentante all'interno dell'unità produttiva. E infatti, come l'applicazione della legge ha dimostrato, nelle imprese di piccole dimensioni ci sono stati problemi di presenza ed effettività della figura del Rls²⁸.

Riscontro diretto della natura sindacale del Rls è la possibilità di agire *ex art. 28 St.*, da parte dei soggetti legittimati, in caso di violazione delle prerogative del rappresentante della sicurezza²⁹.

na.IT – 73, p. 141; Campanella P. (2007), *op.cit.*, pp. 162-163; Tampieri A. (1999), *op.cit.*, p. 131; Natullo G. (1995), *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Torino, Utet, p. 256.

²⁶ In realtà nel d.lgs. 626/94 non vi erano misure che incentivassero o spingessero all'elezione del Rls nelle aziende al di sotto dei 15 dipendenti. Anche la designazione di un rappresentante dei lavoratori territoriale in luogo di un rappresentante aziendale (ai sensi dell'art. 18 c. 2 d.lgs. 626/94), era lasciata alla volontà dei medesimi lavoratori.

²⁷ La contrattazione collettiva ha utilizzato il rinvio legislativo sottoscrivendo all'indomani del d.lgs. 626/94 un accordo interconfederale il 22 giugno 1995 «di attuazione del decreto legislativo 626/94 in tema di rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza, le sue modalità di esercizio, la formazione di detta rappresentanza e la costituzione di organismi paritetici territoriali», sottoscritto da Confindustria e Cgil, Cisl, Uil. Su cui Tampieri A. (1999), *op.cit.*, p. 131.

²⁸ Campanella P. (2007), *op.cit.*, p. 158.

²⁹ Vedi Pascucci P. (2008), *op.cit.*, p. 149; Tampieri A. (1999), *op.cit.*, p. 151, il quale, riferendosi al d.lgs. 626/94, precisa che un richiamo all'art. 28 St. avrebbe comportato l'identificazione espressa del Rls con le rappresentanze sindacali. In giurisprudenza, vedi Trib. Santa Maria Capua Vetere Sez. lavoro, 26-04-2005, in *Guida al Diritto*, 2005, p. 79; Trib. Pisa,

L'importante ruolo della rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza è rafforzato anche dal punto di vista formale dal d.lgs. 81/08, il quale inserisce una sezione (n. VII – artt. 47 ss. – *Consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori*) nel capo III (*Gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro*) del Titolo I (*Principi comuni*).

La scelta di inserire le norme sui rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza nel capo dedicato alla gestione della prevenzione è, infatti, indice del peso e del ruolo dei rappresentanti dei lavoratori nella garanzia dell'effettività delle misure (concertate e predisposte) di sicurezza.

La sezione VII predispose un vero e proprio sistema per la creazione³⁰ e il funzionamento delle procedure di informazione, consultazione e partecipazione (da intendersi qui come partecipazione equilibrata)³¹ finalizzate alla cura della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Dal punto di vista sostanziale, con riferimento specifico alla figura del rappresentante dei lavoratori, il d.lgs. 81/08 rivisita – come vedremo – lo schema della rilevanza dei limiti dimensionali dell'azienda di cui al d.lgs. 626/94 innanzi descritto.

4.1 L'allargamento dell'elettorato attivo e passivo

Analizzando il criterio delle dimensioni dell'azienda dobbiamo in primo luogo precisare la differenza del campo di applicazione soggettivo introdotta dal d.lgs. 81/08, il quale fa riferimento al limite di 15 «lavoratori» nell'azienda anziché a quello di 15 «dipendenti» utilizzata dal d.lgs. 626/94³². L'orientamento, pertanto, è quello di calcolare nella soglia dimensionale tutti i lavoratori, anche autonomi, addetti all'azienda a prescindere dalla qualificazione del rapporto e a conferma di quanto stabilito

07-03-03, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2004, 6, 152 (ma vedi *contra* Trib. Belluno, 23-10-02). Sull'applicabilità delle tutele *ex* artt. 22 e 24 dello Statuto, vedi Trib. Orvieto, 14-02-02, in *Rivista Critica di Diritto del Lavoro*, 2002, p. 332.

³⁰ L'art. 47 c. 6 del d.lgs. 81/08 (in ossequio alla legge delega n. 123/2007) suggerisce l'istituzione di un *election day*, ovvero di una giornata in cui eleggere i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza da individuarsi nell'ambito della Settimana europea per la salute e la sicurezza sul lavoro con decreto del ministro del Lavoro e della previdenza sociale. A quanto consta non vi è stato alcun decreto ministeriale in proposito.

³¹ Per le osservazioni sul significato di partecipazione equilibrata, vedi *infra* par. 3.1.

³² Pascucci P. (2008), *op.cit.*, p. 141. Il riferimento esclusivo al lavoro subordinato contenuto nel d.lgs. 626/94 era stato criticato già da Garofalo M.G. (1995), *La legislazione nel 1993-1994*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 1, p. 116.

nell'art. 2 (in merito alla definizione di lavoratore)³³ e nell'art. 3 (sul campo di applicazione) del d.lgs. 81/08.

In proposito, si potrebbe ipotizzare un allargamento dell'elettorato attivo in tema di rappresentanti per la sicurezza che svolgono la loro attività nel medesimo ambiente di lavoro dei lavoratori dipendenti dell'impresa. Questo sarebbe il primo caso di rappresentanza all'interno dei luoghi di lavoro eleggibile anche dai lavoratori non subordinati. Pertanto, costituirebbe un esempio di evoluzione normativa coerente con il dato fattuale, in quanto diverse tipologie contrattuali e qualificazioni del rapporto si affiancano al modello social-tipico del lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato. Inoltre, come abbiamo avuto occasione di accennare, la funzione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza è quella di favorire una migliore realizzazione del diritto alla salute di tutti i lavoratori³⁴. Se tale presupposto è corretto, non vi è motivo alcuno per escludere i lavoratori non subordinati dal diritto a eleggere il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza visto che l'attività di quest'ultimo si svolge in favore di tutti i soggetti che rientrano nella nozione di lavoratore ai sensi dell'art. 2 lett. a del d.lgs. 81/08.

L'allargamento dell'elettorato attivo potrebbe comportare effetti positivi anche con riguardo ai soggetti che possono essere eletti o designati Rls³⁵. In fondo, tale modifica non fa altro che confermare l'ampia portata del precetto costituzionale di cui all'art. 32 Cost., il quale, pur non essendo specificamente rivolto alla tutela del lavoro, è comprensivo anche

³³ L'art. 2 del d.lgs. 81/08 sembra essere espressione del principio di tutela del lavoro in tutte le sue forme ed espressioni di cui all'art. 35 Cost. letto usando le «denti» dell'art. 3 cpv. La tutela della salubrità dei luoghi di lavoro e dell'integrità psico-fisica dei lavoratori estesa anche al lavoro non subordinato – che costituisce un'espressione dell'art. 35 Cost. – concorre al superamento degli ostacoli di cui all'art. 3 cpv. Avvertono l'esigenza di una rilettura dell'art. 35 Cost. Ales E. (2008), *Il modello sociale europeo ai tempi della Flexicurity: considerazioni critiche sul «Patto leonino di modernizzazione»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, Cacucci, p. 38. e Garofalo M.G. (2008), *Unità e pluralità nel sistema costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, Cacucci, p. 450-ss.

³⁴ Come abbiamo avuto modo di affermare, i diritti di coinvolgimento sono strumentali alla realizzazione del diritto fondamentale alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

³⁵ Nello stesso senso Pascucci P. (2008), *op.cit.*, p. 151. Tuttavia potrebbe verificarsi un conflitto con l'art. 3 della parte seconda del Protocollo del 20 dicembre 1993 sulla costituzione delle Rsu, il quale limita l'elettorato passivo ai lavoratori dipendenti dell'azienda rinviando poi alla contrattazione collettiva al fine di regolare «limiti ed esercizio del diritto di elettorato passivo dei lavoratori non a tempo indeterminato».

della tutela dell'integrità psico-fisica della persona del lavoratore³⁶. La fattispecie appena analizzata costituisce, infatti, uno dei pochi casi di mutamento legislativo (in ambito lavoristico) che si confronta con le norme costituzionali³⁷.

L'effettiva realizzazione del sistema di rappresentanza con un allargamento dell'elettorato anche al di fuori della subordinazione è affidata alla contrattazione collettiva che, nel predisporre le modalità di elezione e designazione, può attuare in maniera concreta l'ipotesi di un allargamento dell'elettorato.

Di certo tale modifica conferma l'idea che la rappresentanza dei lavoratori è funzionale alla realizzazione del diritto alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro. Perciò più è varia la composizione dei lavoratori che può godere dei benefici derivanti dall'esercizio dei diritti di coinvolgimento, tanto più largo dovrà essere l'elettorato attivo (volto a ricomprendere tutti i possibili beneficiari).

5. La rappresentanza esterna dei lavoratori per la sicurezza: il rappresentante territoriale tra rappresentanza sindacale privatistica e funzioni pubblicistiche

Come anticipato, la clausola di salvaguardia di cui all'art. 47 c. 8 del d.lgs. 81/08 stabilisce che qualora non si proceda alle elezioni o alla designazione del Rls le sue funzioni sono esercitate dal Rlst. L'articolo citato, quindi, rappresenta la norma di chiusura del sistema di rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza giacché garantisce la presenza dell'organo di rappresentanza per la sicurezza anche nei casi di inerzia dei lavoratori.

L'istituzionalizzazione del rappresentante territoriale come soggetto attivo del sistema di prevenzione in materia di salute e sicurezza dei lavoratori è, a nostro avviso, l'innovazione più rilevante del d.lgs. 81/08 in tema di rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza.

³⁶ Nello stesso senso già Mortati C. (1954), *Il lavoro nella Costituzione*, in *Diritto del Lavoro*, I, p. 149-ss., oggi in Gaeta L. (a cura di) (2005), *Costantino Mortati e «Il lavoro nella Costituzione»: una rilettura*, Milano, Giuffrè, p. 42.

³⁷ Segnala la scarsa propensione del legislatore ordinario a far rientrare anche i lavoratori cosiddetti atipici nelle tutele del lavoro garantite dai principi costituzionali, Garofalo M.G. (2008), *op.cit.*, p. 439-ss.

Infatti, la figura di Rlst in esame non trova il suo antecedente «storico-normativo» nella figura del rappresentante territoriale di cui all'art. 18 c. 2 del d.lgs. 626/94. In quel caso, si trattava di una misura volta ad agevolare la creazione di un'istanza rappresentativa dei lavoratori in tema di sicurezza nelle piccole aziende (quelle che occupano fino a 15 dipendenti), le quali, proprio per le loro dimensioni, sono meno inclini alla creazione di organi di rappresentanza dei lavoratori. Un approccio diverso si trova nel d.lgs. n. 81/08, il quale attribuisce al Rlst una funzione di chiusura del sistema di rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza in quanto sostituisce il Rls in tutte le imprese³⁸, a prescindere dalle loro dimensioni, in cui questa figura non sia stata spontaneamente eletta o designata dai lavoratori.

Il Rlst è, per definizione, *esterno*³⁹ all'azienda. Non vi è, quindi, un rapporto contrattuale tra azienda-datore di lavoro e rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale⁴⁰. Affidare le prerogative del Rls al Rlst conferma quanto affermato nella prima parte della presente trattazione, ovvero che l'affidamento ai rappresentanti dei lavoratori di poteri in tema di sicurezza e salute è strumentale a una più efficace realizzazione del diritto alla salute nei luoghi di lavoro. Partendo da questa consapevolezza, il legislatore generalizza la figura del rappresentante specializzato rendendola operativa in tutte le aziende. Per far ciò riconosce il potere di accesso al Rlst che gli consente di esercitare le sue funzioni di rappresentante della sicurezza pur in

³⁸ Che sono tenute al pagamento di un contributo secondo quanto previsto dall'art. 52 del d.lgs. 81/08 così come modificato dal d.lgs. 108/09.

³⁹ Sulla rappresentanza organica e interna, vedi Balducci C. (1979), *Tutela della salute e dell'integrità fisica*, in *Lo Statuto dei lavoratori*, Commentario diretto da Giugni G., Milano, Giuffrè, p. 121.

⁴⁰ In conclusione, possiamo sostenere che nella figura descritta dall'art. 48 del d.lgs. 81/08 vi è un approccio alla rappresentanza per la sicurezza del tutto diverso da quello che parte della dottrina e della giurisprudenza avevano nel tempo delineato. Sino al d.lgs. 626/94, era stato infatti sostenuto che la rappresentanza dei lavoratori in materia di sicurezza non poteva essere che interna. Vedi Prosperetti U. (1972), *Sull'art. 9 dello Statuto dei diritti dei lavoratori*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, p. 24, *contra*, tra gli altri, Balducci C. (1979), *op.cit.*, p. 121. Nello stesso senso anche la giurisprudenza di legittimità, tra cui Corte Cass. 5 dicembre 1980 n. 6339, in *Foro Italiano*, 1980, I, col. 2993, con nota di Mazzotta O., *Le «rappresentanze» a tutela della salute fra statuto dei lavoratori e riforma sanitaria*. La Corte, in verità, precisò anche che la rappresentanza organica non escludeva la possibilità che i rappresentanti fossero assistiti per l'esercizio delle loro funzioni da tecnici ed esperti esterni. Si rinvia a Natullo G. (1995), *op.cit.*, p. 84-ss. (in particolare p. 89) per la ricostruzione del dibattito.

mancanza di un legame contrattuale con il datore di lavoro. È questo aspetto che evidenzia il ruolo di tutela dell'interesse pubblico⁴¹ alla salute e alla sicurezza dei lavoratori del Rlst.

Al Rlst vengono riconosciuti, infatti, poteri di accesso simili più alle prerogative esclusive dei pubblici ufficiali⁴² che ai poteri del Rls. La possibilità di entrare nei luoghi di lavoro⁴³ è, infatti, funzionale all'espletamento delle funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Sul punto si segnala la precisa scelta del legislatore che, pur rinviando alla contrattazione collettiva, indica distintamente le prescrizioni minime in tema di modalità di esercizio del potere di accesso ai luoghi di lavoro. In tal senso, infatti, se da un lato la legge fissa un mero obbligo di preavviso (senza indicare il termine) a carico del Rlst per procedere all'accesso nei luoghi dell'azienda, dall'altro lato specifica le modalità di accesso in caso di infortunio grave. In tale ultima ipotesi, l'obbligo di preavviso viene sostituito da una mera segnalazione dell'accesso all'organismo paritetico. Inoltre, il legislatore descrive l'ipotesi della negazione dell'accesso nei luoghi di lavoro da parte datoriale/imprenditoriale. In questo caso, l'art. 48 c. 5 del d.lgs. 81/08 prevede l'obbligo per il Rlst di comunicare l'impedimento all'organismo paritetico o, in sua mancanza, all'organo di vigilanza territorialmente competente.

5.1 Le altre caratteristiche del Rlst

Dalle norme del d.lgs. 81/08 e dal complesso dibattito dottrinale che si apre sin dall'emanazione dell'art. 9 dello Statuto e prosegue fino al d.lgs. 81/08 possiamo esprimere alcune ulteriori considerazioni sulla natura del rappresentante territoriale e sulle sue caratteristiche. Tali considerazioni ci consentono di valutare le analogie e le differenze tra questa forma di rappresentanza e le forme di rappresentanza in tema di sicurezza che lo hanno preceduto.

⁴¹ Carinci F. (2008), *La telenovela del TU sulla sicurezza: la nuova delega con qualche sucrosa anticipazione*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2, p. 343.

⁴² Fatta eccezione per l'obbligo di preavviso per il Rlst, cui ovviamente non sono tenuti i pubblici ufficiali. Ulteriore elemento distintivo è legato alla negazione dell'accesso ai luoghi di lavoro da parte del datore di lavoro. Come noto, i pubblici ufficiali possono farsi assistere dalla forza pubblica. Inoltre il rifiuto del datore di lavoro all'ispezione configura un illecito penale.

⁴³ L'art. 48 rinvia agli accordi collettivi la specificazione delle modalità per l'uso di tale potere di accesso. Per quanto riguarda i compiti, le due figure (Rls e Rlst) hanno la medesima funzione e, pertanto, godono delle stesse attribuzioni e garanzie (art. 50 d.lgs. 81/08).

Riteniamo opportuno, in primo luogo, chiarire se il rappresentante in questione può essere considerato *organico* alla struttura della sicurezza aziendale. Tale indagine non vuole riproporre il dibattito, oramai sopito, sulla natura della rappresentanza in tema di sicurezza che si era sviluppato sull'art. 9 dello Statuto ma vuole, come accennato, descrivere la portata innovativa della norma di cui all'art. 48 del d.lgs. 81/08. Per far ciò, come suggerito dalla migliore dottrina, è necessario fissare alcune convenzioni lessicali⁴⁴.

Per quanto qui interessa, la definizione di organico riferito al Rlst vuol dire che il medesimo è coinvolto nel sistema di partecipazione equilibrata previsto dalla direttiva 89/391 in quanto elemento necessario del sistema di prevenzione e protezione disegnato dalla direttiva.

La possibilità di definire il Rlst organico al predetto sistema si desume, infatti, proprio dalla scelta del legislatore di non differenziare le attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza a seconda che sia interno, territoriale o di sito produttivo. In generale, il Rlst viene coinvolto nella consultazione e nella partecipazione come uno degli elementi essenziali e come se fosse interno. Solo per fare un esempio, il Rlst partecipa *ex lege* alla riunione periodica avente a oggetto l'organizzazione dell'intero sistema di protezione e prevenzione aziendale (art. 35 lett. *d*). In altri termini, il Rlst, nonostante sia esterno all'impresa (vedi *infra*), è a pieno titolo organo essenziale del sistema di partecipazione previsto dal d.lgs. 81/08. Inoltre, nei limiti di una prima riflessione riguardo alla natura del Rlst, quest'ultimo ha natura *sindacale*⁴⁵.

Il dato è desumibile dalla lettera della norma che prescrive l'incompatibilità di altri incarichi di natura sindacale per chi svolge la funzione di Rlst. È necessario, inoltre, osservare che spetta alla contrattazione collettiva⁴⁶ (inter-

⁴⁴ D'Antona M. (1992), *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, I, p. 137-ss., ora in D'Antona M. (2000), *Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Roma, Ediesse, p. 87.

⁴⁵ L'art. 48 c. 8 del d.lgs. 81/08 stabilisce, inoltre, che «l'esercizio delle funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale è incompatibile con l'esercizio di altre funzioni sindacali operative». Vedi Pascucci P. (2008), *op.cit.*, p. 146.

⁴⁶ Solo in via sussidiaria e in mancanza di accordi collettivi il ministro del Lavoro può individuare le modalità di elezione o designazione il Rlst (vedi art. 48 c. 4 cpv. del d.lgs. 81/08). Ciò dimostra la premessa della presente analisi, ovvero la necessità di garantire una rappresentanza dei lavoratori per una migliore realizzazione dei diritti alla salute nell'ambiente di lavoro.

confederale o di categoria) il compito di stabilire le modalità di elezione o designazione del Rlst. Dobbiamo concludere per un potenziamento del ruolo del sindacato in tema di sicurezza. Si chiede al sindacato, in sostanza, di rivestire una funzione di controllo e proposta (dall'esterno) sino a oggi svolta esclusivamente da organi interni o amministrativi.

Se questa scelta per l'ampliamento di funzioni del sindacato è dovuta alle competenze e alla capacità del medesimo in tema di salute e sicurezza dei luoghi di lavoro, la novità appena illustrata non può che essere considerata senz'altro positiva. Se, invece, quanto appena descritto deriva dalla consapevolezza della scarsità di risorse pubbliche da impegnare ai fini del controllo del rispetto delle misure antinfortunistiche da parte dei datori di lavoro, il giudizio non può che assumere toni consolatori⁴⁷. In ogni caso, la normativa è ancora troppo recente per poter esprimere considerazioni in merito all'effettività della nuova figura di rappresentanza.

Inoltre, di notevole importanza ai fini di una precisa caratterizzazione della figura del Rlst è l'osservazione che, sebbene il d.lgs. 81/08 non richieda il possesso di titoli professionali per l'espletamento delle proprie funzioni, il decreto in esame stabilisce che egli riceva un'apposita formazione per svolgere con competenza le attività di prevenzione e protezione della salute nei luoghi di lavoro.

Il rappresentante territoriale gode, infatti, di un diritto alla formazione particolare e distinta rispetto a quella del Rls, legata, soprattutto, alla conoscenza dei rischi specifici esistenti negli ambiti in cui esercita la propria rappresentanza, *«tale da assicurargli adeguate competenze sulle principali tecniche di controllo e di prevenzione dei rischi stessi»* (vedi art. 48 c. 7). Al Rlst, pertanto, deve essere assicurato – tempestivamente – un percorso formativo idoneo⁴⁸ a garantire la conoscenza e la comprensione di tutti i rischi specifici dei singoli ambiti lavorativi dove esercita le sue funzioni.

Per tale motivo la legge, pur rinviando secondo lo schema classico alla contrattazione collettiva⁴⁹, fissa in 64 ore iniziali il numero minimo di ore di

⁴⁷ Si ricorda che il d.lgs. 81/08 è una riforma cosiddetta «a costo zero» [così Carinci F. (2008), *op.cit.*, p. 343].

⁴⁸ L'art. 48 c. 7 del d.lgs. 81/08 stabilisce, infatti, che la formazione del Rlst deve essere effettuata entro tre mesi dalla data di elezione o designazione.

⁴⁹ L'art. 48 c. 7 rinvia infatti alla contrattazione collettiva le modalità, la durata e i contenuti specifici della formazione del Rlst. È appena il caso di precisare che, con riguardo all'individuazione delle modalità di designazione o di elezione del Rlst, la legge seleziona l'or-

formazione, stabilendo inoltre l'obbligo di effettuare l'aggiornamento periodico nel numero di 8 ore annuali⁵⁰.

6. Il rappresentante di sito produttivo: le tre funzioni attribuitegli dalla legge

L'esigenza di rendere effettivo il diritto alla salute dei lavoratori anche nei luoghi di lavoro più complessi motiva la creazione di una nuova forma di rappresentanza dei lavoratori specializzata in tema di sicurezza nei contesti produttivi dove è maggiore il rischio di interferenza tra le lavorazioni⁵¹. L'art. 49 del d.lgs. 81/08 disciplina la figura del rappresentante dei lavoratori di sito produttivo (d'ora in poi anche Rlssp) che deve essere individuato nei contesti produttivi tassativamente indicati dal legislatore, quali i porti, di cui alla legge n. 84 del 1994, che siano sede di autorità portuale ovvero di autorità marittima⁵², i centri intermodali di trasporto⁵³, gli impianti siderurgici, i cantieri con almeno 30 mila uomini giorno⁵⁴, e i contesti produttivi con

ganizzazione sindacale legittimata a stipulare gli accordi indicandola in quella comparativamente più rappresentativa sul piano nazionale (medesima rappresentatività è richiesta per le associazioni dei datori di lavoro).

⁵⁰ Si tratta di un periodo di formazione più corposo rispetto a quello previsto per il Rls, con riguardo sia alle ore di formazione iniziale (32 ore per il Rls) sia alle ore di aggiornamento annuale (4 ore per il Rls delle aziende che occupano da 15 a 50 dipendenti; 8 ore per il Rls delle aziende che occupano più di 50 dipendenti); vedi art. 37 c. 11 d.lgs. 81/08.

⁵¹ Si tratta di una delle materie su cui il legislatore ha posto maggiore attenzione nel d.lgs. 81/08. In proposito, si segnala che in caso di rischio interferenze il legislatore richiede la predisposizione del documento di cui all'art 26 c. 3 del d.lgs. 81/08 (cosiddetto Duvri), in cui devono essere indicate le misure adottate per eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze. Il Duvri deve essere allegato al contratto di appalto o di opera. In giurisprudenza, sul rischio da interferenza, vedi da ultimo Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, 7 gennaio 2009, n. 45, in *Guida al Diritto*, 2009.

⁵² Tali porti dovevano essere individuati entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del d.lgs. 81/08 con decreto ministeriale. I porti marittimi non tenuti a individuare o nominare un Rlssp sono quelli finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato.

⁵³ Di cui alla direttiva del ministro dei Trasporti del 18 ottobre 2006, n. 3858.

⁵⁴ Sulla necessità di prevedere una figura di coordinamento dei Rls anche nei cantieri di dimensioni più piccole rispetto a quelli presi in considerazione dall'art. 49 del d.lgs. 81/08, vedi La Tegola O., Verrecchia G. (2009), *Le novità del Testo unico in tema di sicurezza sui cantieri temporanei e mobili*, in *Olympus*, www.uniurb.it/olympus.

complesse problematiche legate all'interferenza delle lavorazioni e con un numero medio complessivo di addetti superiore a 500.

Compete ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza delle imprese operanti nel sito produttivo l'onere di individuare tra di loro⁵⁵ colui il quale svolgerà le funzioni di Rlssp. Questa forma di rappresentanza⁵⁶ si caratterizza per il fatto che su di essa si concentrano più istanze rappresentative specializzate per la sicurezza.

In primo luogo, il Rlssp è sicuramente il rappresentante dei lavoratori in una delle imprese che operano nel sito produttivo. Inoltre, la sua nomina a Rlssp comporta le attribuzioni di Rls nelle aziende o cantieri del sito produttivo in cui non esistano questi ultimi. Infine, ha funzioni di coordinamento dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza di tutte le aziende che operano nel medesimo contesto produttivo.

In altre parole, il rappresentante in esame svolge contemporaneamente le funzioni di Rls dell'impresa da cui dipende, di Rls esterno delle imprese che non ne hanno uno proprio, e di Rlssp, cioè coordina tutti i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Pertanto, l'incarico di svolgere funzioni di coordinamento dei rappresentanti dei lavoratori delle aziende che operano nel sito produttivo, si somma all'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 50 del d.lgs. 81/08 nell'azienda in cui è Rls e nelle aziende in cui non vi siano Rls.

Se quanto detto è vero, possiamo sostenere che il Rlssp svolge le funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza altrimenti svolte dal Rlst. Per le osservazioni in merito alla natura esterna (all'azienda) e sindacale del rappresentante, pertanto, si rinvia alle considerazioni svolte nei precedenti paragrafi.

Il profilo problematico da evidenziare riguarda la formazione specifica del Rlssp per lo svolgimento delle funzioni che, come abbiamo concluso, altrimenti sarebbero state svolte dal Rlst. Il decreto legislativo n. 81/08, infatti, non attribuisce al Rlssp una formazione specifica rinviando, dunque, alla

⁵⁵ Il d.lgs. 81/08 rinvia alla contrattazione collettiva le modalità di designazione del Rlssp. Sul punto Pascucci P. (2008), *op.cit.*, p. 147, individua l'ipotesi in cui non vi sono Rls nelle imprese operanti nel medesimo sito. In questo caso non sarebbe possibile individuare il Rlssp. L'autore, in maniera del tutto condivisibile, sostiene che, in virtù del combinato disposto tra art. 47 c. 8 e art. 48 c. 1, soccorre la figura del Rlst anche se, come noto, quest'ultima è una figura strettamente ancorata al territorio in cui opera.

⁵⁶ Mutuata da esperienze nei grandi porti italiani, vedi Pascucci P. (2008), *op.cit.*, p. 147.

contrattazione collettiva, la quale, nel definire le modalità di individuazione del Rlssp e dell'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 50 nelle aziende o cantieri del medesimo sito in cui non vi sia Rls, dovrà anche stabilire le ore e i percorsi formativi del Rlssp. Nel silenzio della norma, sembra che il Fondo di cui all'art. 52⁵⁷ del d.lgs. 81/08 – specificamente indirizzato, tra gli altri, al Rlst – non possa essere utilizzato anche per il sostegno del Rlssp. Pertanto lo scenario possibile sembra essere, come già accaduto per i rappresentanti territoriali, la costituzione da parte degli organismi sindacali di fondi regionali finalizzati al loro funzionamento⁵⁸ cui contribuiranno le imprese del medesimo contesto produttivo in cui opera il Rlssp.

In ogni modo, la creazione di questo organo di rappresentanza nei contesti produttivi citati conferma la propensione del legislatore a utilizzare il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori in funzione strumentale alla realizzazione non solo di un contesto lavorativo salubre e sicuro, ma anche di una circolarità delle informazioni e di un'armonizzazione delle misure di prevenzione e protezione dei lavoratori applicate e applicabili in tutto il contesto produttivo considerato.

PARTE TERZA

I DIRITTI DI COINVOLGIMENTO DELLE RAPPRESENTANZE DEI LAVORATORI PER LA SICUREZZA NEL DIRITTO INTERNO

7. I diritti di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza nel d.lgs. 81/08

Acquisita la consapevolezza che il soggetto destinatario dei diritti di coinvolgimento di cui all'art. 50 del d.lgs. 81/08 è il rappresentante specializzato per la sicurezza, limitiamo il proseguimento della riflessione all'individuazione delle attribuzioni minime del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

Il meccanismo delineato dall'articolo in esame è quello di dettare le prescrizioni minime e rinviare alla contrattazione collettiva per previsioni mi-

⁵⁷ Articolo modificato dal d.lgs. n. 108/09.

⁵⁸ Vedi l'accordo tra Cna, Confartigianato, Cgil, Cisl e Uil della Toscana del 22 dicembre 2008.

griorative o specificative. Ciò costituisce una novità rispetto all'impianto normativo del d.lgs. 626/94, che all'art. 19 elencava le attribuzioni del Rls rinviando alla contrattazione collettiva con specifico riferimento alla determinazione delle modalità per l'esercizio delle funzioni di Rls.

Seguendo le indicazioni della direttiva comunitaria, il legislatore ha previsto (già nel d.lgs. 626/94) diritti di coinvolgimento specifici per il rappresentante per la sicurezza. La loro specificità descrive una scelta del legislatore che consente di non avere sovrapposizioni o conflitti tra diritti di coinvolgimento del Rls e delle rappresentanze generali⁵⁹.

È bene precisare che i diritti di coinvolgimento di cui all'art. 50 del d.lgs. 81/08 riguardano la rappresentanza per la sicurezza a prescindere dal fatto che tale figura sia territoriale o interna. In sostanza, Rls, Rlst e Rlssp godono delle medesime attribuzioni, non rilevando la provenienza (interna o esterna) della rappresentanza specializzata. Il fine previsto dalla norma è, infatti, quello di garantire l'effettivo godimento dei diritti di informazione e consultazione e delle altre attribuzioni dei rappresentanti dei lavoratori.

Come messo in luce dalla dottrina⁶⁰, uno dei problemi per l'effettività dei diritti di informazione e consultazione è proprio quello della loro dipendenza dal comportamento attivo dei lavoratori. In altre parole, il diritto di informazione e consultazione per essere effettivo necessita (in alcune ipotesi) di un comportamento attivo da parte dei lavoratori⁶¹. Questo non è il caso dei diritti in esame, in quanto la natura residuale dell'art. 48 del d.lgs. 81/08 consente di attribuire, in ogni caso, i diritti di informazione e consultazione al rappresentante per la sicurezza.

Pertanto, una volta individuato il rappresentante, a questi vengono automaticamente attribuiti i diritti di coinvolgimento, tra cui un ampio diritto di informazione e consultazione avente a oggetto la valutazione dei rischi, la programmazione e la verifica della prevenzione in azienda, l'organizzazione della formazione, la designazione del responsabile e degli addetti al servizio di prevenzione e protezione, la designazione del medico competente. E poi anche diritti di coinvolgimento, quali quello di partecipare alla riunione periodica operativa sulla sicurezza (di cui all'art. 35 del d.lgs. 81/08) e di fare proposte in merito all'attività di prevenzione e osservazioni in occasione di

⁵⁹ D'Antona M. (1992), *op.cit.*, pp. 91-92.

⁶⁰ Ales E. (2009), *op.cit.*, p. 221-ss.

⁶¹ Così Ales E. (2009), *op.cit.*, p. 221-ss.

visite e verifiche effettuate dalle autorità competenti. I rappresentanti per la sicurezza hanno, inoltre, il potere di rivolgersi alle sedi competenti, nel caso ritengano vi sia pericolo per la sicurezza e la salute dei lavoratori a causa dell'inidoneità delle misure di prevenzione e protezione adottate dal datore di lavoro.

In proposito è da segnalare che la giurisprudenza ha contribuito in maniera rilevante a tutelare le attribuzioni del Rls, salvaguardandone così i diritti di coinvolgimento. La stessa giurisprudenza viene ripresa dal legislatore del d.lgs. 81/08 che spesso vi attinge per introdurre alcune innovazioni.

È il caso del diritto di ricevere il documento di valutazione dei rischi che, come noto, è il diritto di coinvolgimento più incisivo attribuito al Rls, e costituisce la chiave di volta del sistema prevenzionistico di sicurezza. Su questo diritto, il d.lgs. 81/08 introduce alcune novità rispetto alla formulazione di cui all'art. 18 del d.lgs. 626/94⁶². L'art. 50 c. 4 del d.lgs. 81/2008 attribuisce al Rls il diritto specifico di ricevere copia del documento di valutazione dei rischi su sua richiesta e per l'espletamento della sua funzione⁶³. Come chiarito dalla giurisprudenza⁶⁴, il diritto di ricevere copia del documento di valutazione dei rischi era già deducibile dal d.lgs. 626/94. Ciò nonostante, il legislatore ha inteso specificare in modo espreso tale diritto, così affermando in maniera forte il diritto del Rls di ricevere il documento in questione.

⁶² Sul punto il d.lgs. 626/94, infatti, affermava che il Rls «riceve la documentazione aziendale inerente la valutazione dei rischi» (art. 19 c. 1 lett. e), e che il Rls ha «accesso al documento di cui all'art. 4 commi 2 e 3 (documento di valutazione dei rischi, ndr)» (art. 19 c. 5). Su cui vedi Ricci M. (2008), *Sicurezza sul lavoro: controllo e partecipazione sindacale tra iure condito e de iure condendo*, in *Lavoro nella Giurisprudenza*, 2, p. 121.

⁶³ Vedi Lai M. (2008), *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi paritetici*, in Rusciano M., Natullo G. (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in *Diritto del Lavoro*, Commentario diretto da Carinci F., Torino, Utet, p. 27. In proposito si segnala un recente dibattito sulle modalità di consegna unicamente su supporto informatico del documento di valutazione dei rischi (vedi Interpello n. 52/2008 della Confcommercio e risposta del ministero del Lavoro, disponibile in www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/interpello/saluteesicurezza sullavoro.htm, e relativo comunicato della Cgil in www.cgilnapoli.it/saluteesicurezza/Pennesi.pdf).

⁶⁴ La giurisprudenza, come noto, ha chiarito che «l'art. 3, lett. e), legge n. 123/2007, che ha modificato l'art. 19, comma V, d.lgs. 626/94, prevedendo l'obbligo del datore di lavoro di consegnare al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza copia del documento di valutazione del rischio e del registro infortuni, rappresenta norma innovativa unicamente per quanto attiene al registro infortuni, in quanto il diritto a ricevere copia del documento di valutazione del rischio era già previsto dalla lettera e) dello stesso art. 19» (App. Brescia Sent., 27-10-2007, in *Lavoro nella Giurisprudenza*, 2008, 5, 492).

La mancata consegna del documento di valutazione dei rischi costituisce, inoltre, presupposto per dare luogo all'attivazione di un procedimento monitorio per la consegna del documento in questione⁶⁵. A nostro parere, in caso di violazione del diritto di informazione in esame è possibile per gli organismi locali delle associazioni nazionali interessate agire con lo strumento di cui all'art. 28 St. in quanto si tratta di violazione di diritti di informazione riconosciuti a un rappresentante sindacale.

Inoltre, con riferimento alle fasi della designazione o elezione del Rls, la giurisprudenza ha (ri)affermato l'esclusiva competenza dei lavoratori e dei loro rappresentanti nell'individuazione di tale figura. Il Rls, pertanto, non è un soggetto nominato dal datore di lavoro⁶⁶ (come il responsabile di prevenzione e protezione e il medico competente) e, pur collaborandovi, non fa parte della cosiddetta tecnostruttura⁶⁷ protagonista dell'attività di implementazione e gestione del sistema di prevenzione. Sicché la giurisprudenza ha qualificato il tentativo del datore di lavoro di partecipare alla designazione del Rls come condotta antisindacale⁶⁸.

⁶⁵ La sentenza della Corte d'Appello di Brescia del 27-10-2007 afferma che «*sussistono i presupposti di cui all'art. 633 cpc per l'emissione del decreto ingiuntivo per la consegna di copia del documento, e quindi di una cosa determinata, quando il diritto alla consegna, come nel caso del diritto del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza alla consegna di copia del documento di valutazione dei rischi, si fonda su una norma di legge*».

⁶⁶ Netta è la presa di posizione, già nelle Corti di merito, secondo cui «*ai sensi dell'art. 18 d.lgs. n. 626 del 1994, commi 2 e 3, (...), l'elezione o la designazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (r.l.s.) appartiene esclusivamente (...) ai lavoratori presenti in azienda, senza che possa in alcun modo delinearci al riguardo una procedura aperta al concorso della volontà e degli interessi del datore di lavoro*» (Pret. Milano, 02-07-1997).

⁶⁷ Così Caruso B. (1997), *op.cit.*, p. 23.

⁶⁸ Affermando che «*costituisce comportamento antisindacale l'inserimento nell'ordine del giorno dell'assemblea sociale di una cooperativa della nomina del Rappresentante per la sicurezza dei lavoratori, dovendo il datore di lavoro rimanere estraneo ad attività di competenza delle organizzazioni sindacali quali la nomina del Rls*» (così Trib. Parma (Decr.), 03-09-2002). Come prima sostenuto, infatti, il Rls ha natura sindacale. Sulla base di questa consapevolezza è stato quasi immediato per la giurisprudenza tutelare le prerogative del Rls con i meccanismi di tutela predisposti dal nostro ordinamento a garanzia della libertà e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro. È stato, infatti, affermato che «*in caso di condotta datoriale lesiva delle prerogative riservate dall'articolo 19 del d.lgs. 626 del 1994 al rappresentante per la sicurezza dei lavoratori deve ritenersi consentito il ricorso alla procedura ex articolo 28 dello statuto dei lavoratori da parte degli "organismi locali delle organizzazioni sindacali" cui fanno capo le rappresentanze sindacali aziendali nel cui ambito è eletto o designato il rappresentante per la sicurezza*» (Trib. Santa Maria Capua Vetere Sez. lavoro, 26-04-2005; in dottrina vedi Pascucci P. (2008), *op.cit.*, p. 149; Tampieri A. (1999), *op.cit.*, p. 151. Medesime conclusioni sono state raggiunte

La giurisprudenza sul rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è intervenuta, inoltre, a delimitare i confini tra la struttura tecnica di derivazione datoriale e il Rls⁶⁹.

La precisa linea di demarcazione tra responsabile del servizio di prevenzione e protezione e Rls tracciata dalla Cassazione viene ripresa dal legislatore (vedi art. 50 c. 7 del d.lgs. 81/08) che, nell'elencare le attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, afferma che l'esercizio delle funzioni di Rls è incompatibile con la nomina di responsabile o addetto al servizio di prevenzione e protezione⁷⁰. In quest'ottica il legislatore del 2008 attribuisce il nuovo diritto di consultazione al Rls sulla designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (vedi art. 50 c. 1 lett. c).

Ultima novità, con riferimento ai doveri del Rls, è quella relativa al divieto di divulgazione dei dati personali⁷¹ e delle informazioni riservate, che il legislatore disciplina in maniera analoga per il Rls⁷² e per il Rlst. L'art. 50 c. 6 del d.lgs. 81/08, infatti, obbliga i rappresentanti per la sicurezza (interni o territoriali) a mantenere la riservatezza dei dati personali e delle notizie di cui vengono a conoscenza nei processi di informazione e consultazione in

dalla giurisprudenza di merito con riferimento al trasferimento del Rls. È stato affermato che tale comportamento costituisce condotta antisindacale se effettuato senza il nulla osta di cui all'art. 22 dello Statuto dei lavoratori da parte dell'organizzazione sindacale di appartenenza, così Trib. Orvieto, 14-02-2002.

⁶⁹ Come afferma la Suprema Corte, «nel sistema delineato dal d.lgs. 626/1994, la funzione di responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi, designato dal datore di lavoro (art. 2, lett. e), e quella di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (art. 2, lett. f), non sono cumulabili nella stessa persona. Ne deriva che è giustificato il rifiuto del lavoratore, che sia già Rls, di svolgere la funzione di Rspg dei rischi su designazione del datore di lavoro, e che è illegittimo il licenziamento che si basi su detto rifiuto, con conseguente obbligo del datore di lavoro a reintegrare il lavoratore nel suo posto e a risarcirgli i danni eventualmente derivatigli» (Cass. civ. Sez. lavoro, 15-09-2006, n. 19965, in *Massimario di Giurisprudenza Italiana*, 2006; in dottrina sul Rspg, vedi Bortone R. (1997), *Il servizio di prevenzione*, in Montuschi L., *Ambiente, Salute e Sicurezza*, Torino, Giappichelli, p. 135-ss.).

⁷⁰ Tale previsione sembra scontata, se non altro per il fatto che il Rspg è nominato dal datore di lavoro mentre il Rls è eletto o designato dai lavoratori. In proposito si evidenzia come il legislatore abbia aggiunto anche la persona dell'addetto al servizio di prevenzione e protezione tra le figure incompatibili con la nomina di Rls.

⁷¹ In proposito, il Garante per la protezione dei dati personali ha autorizzato i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, anche territoriali e di sito, al trattamento dei dati sensibili nei rapporti di lavoro (vedi Autorizzazione Garante per la protezione dei dati personali del 19-06-08 n. 1, pubblicata nella Gazz. Uff. del 21 luglio 2008, n. 169, S.O.).

⁷² È ovvio che nel caso di violazione di tali obblighi il Rls è soggetto al potere disciplinare del datore di lavoro in quanto legato da rapporto di subordinazione all'impresa.

conformità a quanto previsto dal d.lgs. 196/2003. Hanno altresì obbligo di riservatezza del segreto industriale «*relativamente alle informazioni contenute nel documento di valutazione dei rischi e nel documento di valutazione dei rischi di cui all'art. 26 c. 3 (il documento unico di valutazione dei rischi in caso di appalti, ndr), nonché in ordine al segreto sui processi lavorativi di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle funzioni*».

È da segnalare che per il Rls delle aziende che occupano più di 50 dipendenti, l'art. 50 c. 6 del d.lgs. 81/08 deve essere letto in combinato disposto con l'art. 5⁷³ del d.lgs. 25/07 che disciplina l'obbligo di riservatezza a carico dei rappresentanti dei lavoratori destinatari dei diritti d'informazione e consultazione. Le previsioni, pertanto – anche quelle sanzionatorie –, devono essere lette congiuntamente al fine di determinare l'esatto contenuto dell'obbligo di riservatezza.

8. Il rapporto tra i diritti di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e i diritti di informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori di cui al d.lgs. 25/07

Come dimostrato *supra*, i diritti di coinvolgimento di cui al d.lgs. 81/08 sono strumentali alla realizzazione di uno scopo diverso rispetto a quello conseguito attraverso i diritti di informazione e consultazione contenuti nel d.lgs. 25/07. I primi, infatti, sono finalizzati all'organizzazione di un sistema di prevenzione dei rischi per la salute e la sicurezza durante il lavoro, mentre i secondi si riferiscono a una nozione più ampia di rischio, riguardando l'anticipazione di tutti i rischi per l'occupazione e le condizioni di lavoro⁷⁴. È pertanto comprensibile la scelta legislativa di attribuire i diritti di coinvolgimento a istanze rappresentative diverse: la prima, come sostenuto, specializzata per la sicurezza; la seconda, più generale, finalizzata alla tutela delle condizioni di lavoro.

⁷³ Su cui cfr. Guaglianone L. (2008), *Il problema delle informazioni riservate (art. 5 d.lgs. n. 25/07)*, in *Working Paper C.S.D.L.E. Massimo D'Antona.IT* - 76, anche in Napoli M. (a cura di) (2008), *L'impresa di fronte all'informazione e consultazione dei lavoratori. Commentario sistematico al d.lgs. 25/07*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 4, p. 934-ss.

⁷⁴ Infatti, la definizione di «rischio» contenuta nel d.lgs. 81/08 è diversa e meno ampia di quella del d.lgs. 25/07 (sulla quale vedi le considerazioni già proposte con riguardo alla direttiva 2002/14, par. 4).

Per quanto riguarda i diritti di coinvolgimento, possiamo affermare che il rapporto evidenziato nel diritto comunitario è presente anche nel diritto interno. I diritti di informazione e consultazione di cui al d.lgs. 81/08 si inseriscono, infatti, nel *genus* di quelli di cui al d.lgs. 25/07. I diritti di informazione e consultazione dell'art. 50 del d.lgs. 81/08 possono, cioè, essere ricondotti in quelli descritti dal d.lgs. 25/07.

La strumentalità dei diritti di coinvolgimento, di cui all'art. 50 del d.lgs. 81/08, alla tutela dell'ambiente di lavoro consente di individuare con immediatezza la rappresentanza cui devono essere attribuiti (cioè quella specializzata per la sicurezza). Ciò precisato, i diritti in esame rientrano nel sistema dei diritti di informazione e di consultazione creato dal diritto comunitario e, di conseguenza, da quello derivato, di cui assumono le caratteristiche.

Depone a favore di questa conclusione la nozione di «informazione», di cui all'art. 2 lett. *bb* del d.lgs. 81/08, ai sensi della quale l'informazione è il «*complesso delle attività dirette a fornire conoscenze utili alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi in ambiente di lavoro*». Nozione perfettamente riconducibile, come anticipato, a quella dell'art. 2 lett. *e* del d.lgs. 25/07, secondo cui è informazione «*ogni trasmissione di dati da parte del datore di lavoro ai rappresentanti dei lavoratori, finalizzata alla conoscenza e all'esame di questioni attinenti alla attività di impresa*».

Medesime conclusioni si possono trarre per i diritti di consultazione la cui nozione, sebbene non contenuta nel d.lgs. 81/08, è del tutto coincidente con quella dell'art. 2 lett. *f* del d.lgs. 25/07, ai sensi della quale dice si consultazione «*ogni forma di confronto, scambio di opinioni e dialogo tra rappresentanti dei lavoratori e datore di lavoro su questioni attinenti alla attività di impresa*».

In altre parole, i diritti di coinvolgimento di cui al d.lgs. 81/08 fanno parte della famiglia dei diritti di informazione e consultazione del d.lgs. 25/07. Infatti, come abbiamo visto, per il loro effettivo esercizio è necessaria l'esistenza di una rappresentanza specializzata e, inoltre, presentano le medesime caratteristiche dei diritti di cui al d.lgs. 25/07. Sono cioè diritti la cui titolarità spetta, come più volte affermato, alle rappresentanze (specializzate) dei lavoratori, i cui benefici sono direttamente goduti dai lavoratori.

L'ipotesi ricostruttiva appena indicata trova conferma nell'ultimo accordo interconfederale del 22 luglio 2009 sui rappresentanti dei lavoratori per la salute e sicurezza adottato dalle parti sociali in applicazione del d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81. In questo accordo si prevede che le caratteristiche dei diritti

d'informazione e consultazione di cui al d.lgs. 25/07 (tempestività, momento adeguato, contenuto e livello appropriati delle informazioni) riguardano anche i diritti di informazione e consultazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

È infatti ragionevole riconoscere a tutte le rappresentanze dei lavoratori generali diritti di coinvolgimento, riservando i più penetranti poteri riconosciuti dalla normativa specifica, in tema di salute e sicurezza, alla rappresentanza specializzata⁷⁵. Tale conclusione è in linea con il rafforzamento dei diritti d'informazione e consultazione garantiti ai lavoratori e alle loro rappresentanze dalla normativa di derivazione comunitaria. Diversamente opinando si dovrebbe concludere per una non corretta attuazione⁷⁶ degli artt. 10 e 11 della direttiva 89/391/CEE nella parte in cui prevedono l'obbligo degli Stati membri di stabilire meccanismi che impongano al datore di lavoro sia un obbligo generale di consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti ai sensi delle leggi e delle prassi nazionali sia la consultazione della rappresentanza dei lavoratori con funzioni specifiche in materia di protezione della loro sicurezza e della loro salute.

9. Conclusioni

Gli obblighi di informazione e consultazione, e in generale tutti i diritti di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori che abbiamo avuto modo di analizzare, dimostrano la precisa scelta legislativa sia interna sia comunitaria di voler utilizzare tali diritti in funzione strumentale all'organizzazione del sistema di prevenzione e protezione dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Da quanto sopra emerso, la distribuzione dei diritti d'informazione e consultazione tra le rappresentanze generali e specializzate per la sicurezza dei lavoratori appare del tutto ragionevole in quanto garantisce, su diversi livelli, il coinvolgimento di tutte le istanze rappresentative dei lavoratori.

Si comprende, perciò, l'indicazione di politica di diritto del legislatore comunitario e nazionale: più sono i soggetti coinvolti maggiori saranno le possibilità e gli strumenti per prevenire le condizioni di rischio per la sicurezza

⁷⁵ Con riferimento a un contesto normativo diverso, vedi nello stesso senso Garofalo M.G. (1995), *op.cit.*, p. 111.

⁷⁶ Su cui Corte di Giustizia, C-428/04, punto 76.

sul lavoro, proteggere la salute e la dignità dei prestatori di lavoro e, infine, vigilare sulla corretta applicazione delle norme.

Al di là della portata pratica dell'indicazione appena espressa, la previsione di diritti di coinvolgimento nei passaggi più delicati dell'organizzazione dell'attività d'impresa consente, almeno in linea teorica, di superare lo schema tradizionale di conflitto tra le parti sociali al fine di realizzare un sistema (il più possibile) organizzato di promozione e di gestione della sicurezza sul lavoro.

Potremmo, cioè, affermare che l'effettivo coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori consente l'esercizio dell'attività di impresa non in contrasto con l'utilità sociale e non dannosa per la sicurezza, la libertà e la dignità umana, secondo quanto disposto nell'art. 41 c. 2 Cost.

Qualche considerazione critica ulteriore può essere svolta con riguardo ai meccanismi creati per la difesa dei diritti di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Il legislatore, cioè, non ha inteso prevedere sanzioni specifiche per la violazione dei diritti di coinvolgimento, salvo il caso della mancata consultazione del Rlst nella valutazione dei rischi per cui è prevista la sanzione penale dell'ammenda⁷⁷.

Per la violazione degli altri diritti di coinvolgimento potrà essere utilizzato lo strumento repressivo della condotta antisindacale di cui all'art. 28 St. e, per le aziende di grandi dimensioni (con più di 50 addetti), anche le sanzioni previste dal d.lgs. 25/07 per la violazione degli obblighi di informazione e consultazione.

Probabilmente il legislatore, proprio al fine di garantire l'effettività delle attribuzioni del Rlst, avrebbe dovuto prevedere sanzioni specifiche in caso di violazione di tutti i diritti di coinvolgimento previsti nel d.lgs. 81/08 e non solo per la mancata consegna del documento di valutazione dei rischi.

⁷⁷ L'art. 55 c. 3 del d.lgs. 81/08 prevede, infatti l'applicazione dell'ammenda da € 2000 a € 4000.