

Ruoli e funzioni

l'attività di organismi paritetici ed enti bilaterali

Analizzando compiti e mansioni di queste compagini sociali, emergono alcune criticità nell'applicazione pratica di quanto previsto dalla normativa di riferimento

di Rocco Vitale

Presidente Aifos, Associazione Italiana Formatori della Sicurezza sul Lavoro

Gli operatori della sicurezza sul lavoro hanno “scoperto” gli organismi paritetici con la promulgazione del D.Lgs. 626/1994. L'articolo 20 con poche righe precisava che a livello territoriale dovevano essere costituiti gli organismi paritetici con funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori; l'articolo in questione ne definiva i compiti ed allo stesso tempo specificava che nonostante la creazione di queste nuove compagini, sarebbero comunque rimasti operativi gli organismi bilaterali. Veniva già da allora assunto un principio cardine, ribadito dal D.Lgs. 81/2008: l'organismo paritetico e l'ente bilaterale sono sostanzialmente organismi equivalenti. L'art. 51 del D.Lgs. 81/08 riprende infatti tali e quali i concetti del D.Lgs. 626/94 ampliandone le funzioni ed i compiti.

Nel caso della formazione per la sicurezza sul lavoro, l'art. 37 del T.U. precisa che le attività formative dei lavoratori e quelle dei loro rappresentanti devono avvenire in collaborazione con gli organismi paritetici e questo vale anche per gli enti bilaterali. L'interesse continuo e costante alla bilateralità è aumentato con il successivo correttivo al Testo unico, il D.Lgs. 106/2009, laddove si riporta che la formazione *“dei lavoratori e dei loro rappresentanti deve avvenire in collaborazione con gli organismi paritetici”*. Il ruolo dell'ente bilaterale, però, non può essere circoscritto o limitato alla sola questione della formazione in quanto, per completezza e correttezza, questo ente deve assolvere anche ad altre funzioni.



Il Testo Unico di sicurezza ha confermato il ruolo di organismi paritetici ed enti bilaterali per la realizzazione della formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti. Con il Decreto Correttivo è stato valorizzato anche il loro ruolo di supporto alle aziende, nonostante non siano stati del tutto chiariti i limiti della collaborazione fra queste realtà ed il mondo imprenditoriale. L'analisi che segue fa luce sulle difficoltà nell'interpretare queste forme di collaborazione e presenta alcune interessanti esperienze locali.



Bilateralità e mondo del lavoro

Il principio di fondo su cui si regge la bilateralità è costituito dalla condivisione di una logica partecipativa in cui le parti si impegnano a sottrarre al conflitto alcune tematiche ed obiettivi che ritengono di comune interesse e su cui decidono di poter operare congiuntamente. Gli organismi bilaterali costituiscono il mezzo e lo strumento concreto attraverso cui mettere in atto e praticare la scelta partecipativa in relazione alle particolari tematiche e agli obiettivi riconosciuti in modo paritetico e reciproco tanto dai lavoratori che dagli imprenditori.

Analizzando il contesto nazionale, è possibile individuare un importante punto di svolta nell'accordo tra le parti sociali del luglio 1993 e nella successiva legge 236 sulla formazione continua. Dal patto del lavoro del 1996 sono poi scaturite la maggior parte delle norme di riforma non solo su costo del lavoro e politica dei redditi, ma anche sul mercato del lavoro, sulla scuola e sulla formazione professionale. Basti ricordare in proposito la legge Treu 196/97 e la legge Biagi 30/03 con i relativi decreti di attuazione.

Ruoli e funzioni

La bilateralità è dunque qualcosa che va oltre la formazione. Il D.Lgs. 81/08, all'art. 1 precisa che gli organismi paritetici sono *“organismi costituiti ad iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*. La semplice osservanza della norma chiarisce che non possono essere costituiti e non hanno diritto a svolgere il ruolo di bilateralità gli “pseudo” organismi bilaterali che non siano rappresentativi sul piano nazionale.

Gli enti devono sviluppare la propria azione sul territorio con una serie di funzioni che vanno dall'integrazione del reddito nei periodi di sospensione del lavoro, alla formazione ed all'aggiornamento professionale dei lavoratori e degli imprenditori, dall'integrazione di prestazioni economiche spettanti in caso di malattia o maternità, all'integrazione di prestazioni sanitarie, fino alla concessione di borse di studio.

A questo proposito è chiaro il dettato dell'art. 51 del D.Lgs. 81/08 sui compiti degli organismi paritetici che:

- sono prima istanza di riferimento in merito a

controversie in merito all'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti,

- possono supportare le imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro,
- su richiesta delle imprese, rilasciano un'attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui l'asseverazione dell'adozione e dell'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30 del T.U.
- purché dispongano di personale con specifiche competenze tecniche in materia di salute e sicurezza sul lavoro, possono effettuare - nei luoghi di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza - sopralluoghi per le finalità connesse ai modelli di organizzazione e gestione dell'impresa.

È stato in particolare il D.Lgs. 106/09, che ha potenziato il ruolo della bilateralità definendo con maggiore compiutezza rispetto a quanto fatto dal D.Lgs. 81/08, compiti e prerogative degli organismi paritetici, il cui ruolo di supporto alle imprese è notevolmente valorizzato.

Il punto su...

Come nasce la bilateralità

Le radici della bilateralità risiedono nella nascita delle Società di Mutuo Soccorso verso la fine dell'800. Uno dei primi enti fu costituito nel 1919 quando venne fondata la “Cassa per i sussidi di disoccupazione per gli operai edili”. I lavoratori dell'edilizia, avevano richiesto un accantonamento economico per far fronte alle giornate di non lavoro e per sostenere i familiari delle vittime degli infortuni nei cantieri. Questo primo accordo fu stipulato tra il collegio dei capimastri e l'associazione Mutua miglioramento tra muratori, badilanti, manovali e garzoni di Milano. Veniva così fondata la prima “Cassa Edile” tra le parti sociali.

Nel secondo dopoguerra si assiste alla costituzione di veri e propri enti bilaterali, antesignani di quelli odierni (scuole edili e organismi paritetici), deputati alla gestione di alcuni istituti contrattuali che prevedevano accantonamenti percentuali per ferie, festività, gratifiche natalizie, anzianità di lavoro e la creazione di appositi fondi per la formazione professionale.



Viene quindi stabilito che, nel settore edile - caratterizzato da alti indici infortunistici - la formazione dei preposti (che rivestono un ruolo fondamentale in cantiere) in materia di salute e sicurezza vada favorita anche programmandola e realizzandola presso gli enti bilaterali o le casse edili e non solo nelle imprese.

Inoltre, viene riservato agli organismi paritetici - che siano muniti di struttura con competenze specifiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro - il compito di verificare l'adozione ed efficace attuazione in azienda dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza rilasciando apposita asseverazione, della quale gli organi di vigilanza tengono conto nella programmazione delle proprie attività di vigilanza. In questo modo, ha osservato il Ministro Sacconi presentando il nuovo decreto, «sarà possibile pianificare gli accessi ispettivi innanzitutto in aziende ove il "controllo sociale" della bilateralità non abbia operato».

La collaborazione nelle attività di formazione

Per quanto concerne gli organismi paritetici, i D.Lgs. 81/08 e 626/94 li definiscono *"organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e*

alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento".

A questa definizione iniziale, segue l'art. 37 che, al comma 12, indica l'obbligo di collaborazione con gli organismi paritetici nella formazione dei lavoratori e dei loro Rappresentanti.

Come già richiamato, la norma della "collaborazione" non è chiara e definita. In effetti, potrebbero essere proprio gli organismi bilaterali a definire meglio come svolgere tale collaborazione. In realtà ciò non avviene per una serie di motivi dovuti alla frammentarietà degli enti, alla loro differente presenza sul territorio fino alle attività stesse che l'ente si trova a svolgere. Alcuni enti paritetici si occupano prevalentemente di formazione e quindi, di fatto, non hanno alcun interesse a sviluppare la collaborazione con altri enti che organizzano i medesimi corsi.

Recentemente è intervenuto il Ministero del Lavoro con chiarimento circa l'obbligo di formare i lavoratori e i loro rappresentanti in collaborazione con gli organismi paritetici. Il legislatore - scrive il Ministero in relazione al quesito proposto - utilizza la formula della "collaborazione" lasciando verosimilmente intendere che il datore di lavoro possa avvalersi dell'apporto di organismi specializzati in azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro.

Tali organismi sono rappresentati, nella fattispecie, dagli organismi paritetici che devono essere presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l'attività del datore di lavoro, che posseggono i requisiti di legge previsti (rappresentatività sul piano nazionale), che assolvono una funzione di orientamento e promozione in ordine alla formazione ed il cui parere non risulta essere vincolante in relazione allo svolgimento della formazione stessa che rimane, pertanto, valida anche in sua assenza.

Del resto si sottolinea come nell'ambito del D.Lgs. 81/08 non è comminata alcuna sanzione per la formazione dei RLS realizzata senza avvalersi della collaborazione degli organismi paritetici. Pertanto - conclude la nota del Ministero - si ritiene opportuno evidenziare che il comma 12 dell'art. 37, nella sua formulazione, impone unicamente un obbligo di collaborazione che, ragionevolmente, può intendersi ottemperato previa necessaria informazione all'organismo paritetico, che sia in possesso dei requisiti sopra citati.

Organismi bilaterali e Istituzioni

Gli organismi bilaterali e paritetici collaborano attivamente con le istituzioni ed il mondo del lavoro. In particolare si confrontano con:

- i *Comitati regionali di coordinamento per la sicurezza*: trasmettono al Comitato regionale una relazione annuale sull'attività svolta
- *l'Inail*: comunicano i nominativi delle imprese che hanno aderito al sistema degli organismi paritetici, ed il nominativo o i nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali.
- *le A.S.L., le Direzioni Provinciali del Lavoro e le aziende*: comunicano i nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale.



Complessità applicative

Il D.Lgs. 106/09 ha modificato il comma 12 dell'art. 37 del D.Lgs. 81/08 in base al quale *“la formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti deve avvenire, in collaborazione, con gli organismi paritetici, ove presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l'attività del datore di lavoro, durante l'orario di lavoro e non può comportare oneri economici a carico dei lavoratori”*. La formazione dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS), come prevista dall'art. 37, commi 10 e 11, del D.Lgs. 81/08, deve essere assicurata dai datori di lavoro i quali, di norma, una volta eletto o designato il RLS lo iscrivono ad un apposito corso di formazione che può essere svolto sia dagli Organismi Paritetici, sia da altri soggetti formatori od agenzie formative.

Del resto è evidente come il citato comma 12 sia rivolto ai datori di lavoro che, di fatto, non svolgono direttamente la formazione. Da qui ne discende un primo problema in quanto la *“collaborazione”* non deve essere richiesta dall'ente formativo ma dal datore di lavoro. Si tratta, però di problemi *“di lana caprina”* in quanto è ovvio che il Datore di Lavoro incaricando un ente formativo, di fatto, ne ha commissionato l'adempimento normativo. Sarà quindi l'ente formativo ad agire per nome e per conto del datore di lavoro dal quale ha ricevuto l'incarico.

La formazione per RLS di settori diversi

La norma trova la sua attuazione concreta solo quando i RLS da formare appartengono tutti al medesimo settore. Qualora ad un corso di formazione, organizzato da un'agenzia o ente formativo, partecipino più RLS appartenenti ad aziende che operano in settori differenti, la collaborazione con l'organismo paritetico non è attuabile. Risulta impossibile infatti chiedere la collaborazione ad un solo organismo paritetico ed allo stesso tempo la legge non fa cenno a richieste di collaborazione a più organismi.

Un ulteriore problema si pone nel caso della formazione per i lavoratori: allorché l'azienda organizza corsi per i propri dipendenti, questi devono essere organizzati con l'organismo paritetico del settore presente sul territorio. La domanda è sempre la stessa: e se il paritetico non è stato costituito? Se non è attivo? Se non è conosciuto? E se vi fossero più paritetici?

Tali realtà sono evidenti e conosciute. Ne è la ri-

prova la formazione promossa dai vari fondi (Fondimpresa, Fondartigianato, Forte, ecc.) che per la gestione dei corsi interaziendali prevedono l'accordo sindacale, ma non richiamano mai la collaborazione con i comitati paritetici. Si tratta, a prima vista, di un'anomalia in quanto i Fondi dovrebbero essere in prima fila nel promuovere la collaborazione con gli organismi bilaterali per la formazione dei lavoratori. Oggettivamente ci si è resi conto di tali difficoltà e, di fatto, gli organismi promotori dei paritetici hanno dovuto eludere tale collaborazione. Formalmente l'approvazione dei progetti formativi delle parti sociali ne implica il loro coinvolgimento e collaborazione.

Qualora ad un corso di formazione, organizzato da un'agenzia o ente formativo, partecipino più RLS appartenenti ad aziende che operano in settori differenti, la collaborazione con l'organismo paritetico non è attuabile

Vi è poi da segnalare la difficoltà e confusione nell'identificare gli organismi paritetici e bilaterali. Trattandosi di organizzazioni costituite volontariamente tra datori di lavoro e sindacati di lavoratori, esse sono varie e differenti quanto lo sono le organizzazioni e le parti sociali nel territorio italiano. La non omogeneità della loro diffusione, costituzione ed operatività, nonché i settori di intervento rendono assai complessa e complicata questa collaborazione.

Possibili soluzioni

Il Comitato Tecnico delle Regioni, nelle fasi di lavoro e di preparazione dei testi da sottoporre all'approvazione della Conferenza Stato-Regioni tramite appositi accordi, ha formulato una semplice proposta che definisce le modalità della collaborazione. Viene introdotto il principio secondo cui i corsi di formazione per i lavoratori devono essere realizzati previa richiesta di collaborazione agli organismi paritetici - ove esistenti - sia nel territorio che nel settore nel quale opera l'azienda.

Nel caso in cui la richiesta riceva riscontro da parte dell'organismo paritetico, delle relative indicazioni occorre tener conto nella pianificazione e realizzazione delle attività di formazione.



Ove la richiesta di cui al precedente periodo non riceva riscontro dall'organismo paritetico entro trenta giorni dal suo invio, il datore di lavoro procede autonomamente alla pianificazione e realizzazione delle attività di formazione.

Si tratta, a nostro avviso, di una soluzione formale a livello giuridico in quanto il datore di lavoro, tramite una lettera di richiesta e con il successivo silenzio-assenso, avrà ottemperato al dettato legislativo. L'effettività della collaborazione con gli organismi paritetici e bilaterali non vi è stata e viene meno uno dei principi su cui si basa la bilateralità nella formazione alla sicurezza sul lavoro.

Allo stato attuale non si poteva fare di più in quanto il problema sta alla radice e va ricercato nell'applicazione della legge che deve chiarire il significato degli organismi "comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale". Alla base di tutto vi è sempre la non risolta questione della carenza legislativa derivante dall'applicazione dell'art. 39 della Costituzione che sta alla base della rappresentanza sindacale e della sua regolamentazione.

Potrebbe essere utile, in tale contesto, affidare alle Direzioni regionali del Lavoro, o a quelle provinciali, la tenuta di elenchi degli enti bilaterali e paritetici che sono attivi in un determinato territorio e comparto. I datori di lavoro avrebbero quindi, così, almeno la possibilità di conoscere nomi ed indirizzi cui rivolgersi per la "collaborazione" nella formazione del proprio personale.

Proposte d'azione

Le difficoltà di collaborare e l'importanza della collaborazione è stata, al momento, affrontata concretamente solo in parte ed il dibattito è solo all'inizio: non ha prodotto risultati valevoli su tutto il territorio nazionale mentre sono state avviate, positivamente, alcune esperienze a livello locale e territoriale.

Tra tutte, merita di essere citata l'esperienza dell'ente bilaterale dell'industria di Verona. L'Associazione Industriali, Confapi, CGIL, CISL e UIL, con il significativo apporto degli SPISAL della provincia di Verona hanno redatto uno specifico protocollo per l'attuazione della collaborazione per lo svolgimento dei corsi per RLS.

Tra gli aspetti più significativi di questo protocollo va segnalato il ricorso, oltre alle lezioni tra-

dizionali d'aula, anche alla formazione in azienda, e all'ausilio di nuovi strumenti didattici per l'organizzazione dei corsi.

La proposta veronese prevede - nel caso in cui l'azienda adotti il modello proposto - che sia l'ente bilaterale ad emettere gli attestati.

I limiti di questa proposta sono però quelli di non coinvolgere le piccole e medie realtà aziendali e resta sempre aperto il problema dei corsi con lavoratori appartenenti a differenti settori. Un'altra proposta sta per essere formulata su iniziativa dell'Aifos e del CNAI (Coordinamento Nazionale Associazioni di Imprenditori) che - unitamente al sindacato dei lavoratori CISAL - hanno dato vita all'ente bilaterale nazionale E.N.B.O.A. (Ente Nazionale Bilaterale delle Organizzazioni Autonome). Al fine di dare un concreto contributo al significato ed alla attuazione della "collaborazione con gli organismi paritetici", tale ente ha delineato modalità e procedure operative relative alla formazione dei RLS appartenenti a diversi settori di attività.

Qualora le aziende, ovvero i datori di lavoro, intendano avvalersi di corsi organizzati da agenzie formative o altri soggetti formativi, la prevista "collaborazione" con gli organismi paritetici viene attuata con l'adesione e l'applicazione di uno specifico "Protocollo".



per saperne di più

La redazione della rivista consiglia, per approfondire l'argomento trattato in questo articolo, di consultare anche:

- Ambiente & Sicurezza sul Lavoro dicembre 2009

Formazione obbligatoria, quali novità nel Correttivo al Testo Unico?

Luigi Caiazza

- Ambiente & Sicurezza sul Lavoro Settembre 2008

Formare e informare gli RLS: le difficoltà in Italia, la lezione dell'Europa

Gabriella Galli

Gli articoli citati e le intere annate di Ambiente & Sicurezza sul Lavoro dal 1995 al 2009 sono consultabili su <http://sicuromnia.epc.it/>, la nuova banca dati di Salute e Sicurezza, Ambiente, Antincendio, nella sezione APPROFONDIMENTI.