

Massimo Gigli*

I RAPPORTI FRA R.L.S. E ORGANO DI VIGILANZA

*Responsabile Servizio Prevenzione e Sicurezza Ambienti di Lavoro A.S.L. n. 2 – Distretto del Perugino

Prima di passare ad analizzare le possibilità e le necessità, per l'intero sistema della sicurezza sul lavoro, di rapporti fra i Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (R.L.S.) e i Servizi di Prevenzione e Sicurezza su Lavoro (P.S.A.L.) delle A.S.L., che siano quanto più stabili, consolidati e metodologicamente e proceduralmente definiti, è utile sottolineare alcuni aspetti caratterizzanti le specifiche "funzioni" di questi due soggetti (R.L.S. e A.S.L.), chiamati necessariamente ad interloquire fra di loro.

Iniziamo dalla figura del R.L.S. per semplicità di esposizione, in quanto trattasi di figura innovativa che nasce con il recepimento da parte del D.Lgs. 626/94 della Direttiva Comunitaria CEE 89/391.

Il R.L.S. è figura necessariamente inserita nel "sistema aziendale di gestione della sicurezza"; si può parlare giustamente di "ottica collaborativa" e la stessa normativa prevede obbligatoriamente la partecipazione e la consultazione di questa figura in tutte le scelte aziendali che riguardano la sicurezza, ma non si deve incorrere, come qualche volta succede, nell'errore di confondere i ruoli a ciascuno assegnato. Il R.L.S., come recita la stessa normativa, è eletto o designato dai lavoratori per rappresentarli in tutti gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro. E' figura obbligatoria e deve essere di fatto presente in tutte le unità produttive. Il R.L.S. è quindi individuato dai lavoratori e non dal datore di lavoro, che ha già una sua struttura e un suo strumento tecnico – consulenziale di riferimento, da identificare nel Servizio Aziendale di Prevenzione e Protezione e nel suo Responsabile (R.S.P.P.). E' prima di tutto da questa riflessione iniziale che discende, io ritengo, la necessità di definire precisamente il ruolo del R.L.S. e anche la sua agibilità in termini di formazione, di interazione e di integrazione.

Il R.L.S. è un "interlocutore istituzionale della Direzione aziendale per le materie della sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro". Fa parte del "sistema relazionale" aziendale per la gestione della sicurezza, ma di fatto è anche il primo organo di controllo sull'applicazione delle norme, sul rispetto degli accordi stipulati in sede di riunione periodica, sull'efficienza del motore aziendale della sicurezza.

Per il R.L.S., secondo anche quanto stabilito dalla stessa direttiva comunitaria, insieme alla "consultazione preventiva", vige pertanto il principio della "partecipazione equilibrata". La figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza deve risultare quindi distinta e differenziata da un lato dalle figure tecnico – consulenziali del datore di lavoro, ma d'altro canto anche dalle stesse rappresentanze sindacali che operano in azienda. Il R.L.S. deve relazionarsi con il datore di lavoro e con il R.S.P.P., impegnandosi prima di tutto nella soluzione dei problemi e prescindendo dall'impostazione del confronto negoziale a tutti i costi, pur sapendo che una forma di confronto negoziale necessariamente esiste anche nella gestione delle problematiche concernenti la sicurezza sul lavoro. Nel momento in cui il sistema aziendale della sicurezza non opera come un sistema relazionale a valenza positiva e il R.L.S. non riesce ad ottenere quei risultati auspicati di miglioramento progressivo delle condizioni di salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro, ecco che il legislatore ha previsto per il R.L.S., come ultima ratio, la possibilità di ricorrere all'organo di vigilanza.

Quindi il R.L.S. non deve necessariamente operare come controparte del datore di lavoro o sentirsi necessariamente controparte del sistema aziendale della sicurezza, ma è chiaro che in situazioni ben identificate dovrà saper anche porsi in posizione conflittuale con il datore di lavoro stesso.

Da qui la delicatezza della funzione e del ruolo e le necessità organizzative, strumentali, conoscitive, formative e anche di visibilità che caratterizzano la funzione e i compiti del R.L.S.

Il R.L.S. deve avere conoscenze ed esperienza su più versanti, partendo dagli aspetti tecnico - normativi applicabili alla realtà in cui il R.L.S. si trova ad operare e che deve conoscere molto bene, ma deve avere altresì capacità ed esperienza anche sul versante relazionale, della comunicazione e della contrattazione.

Se questa figura non è messa in grado di gestire con chiarezza, consapevolezza, competenza, credibilità, il suo ruolo ed i suoi compiti, tutta l'impalcatura organizzativa e relazionale disegnata dal D.Lgs. 626 scricchiola paurosamente. Invece di una bilateralità e di un approccio alla prevenzione partecipato, ci ritroveremmo con un sistema gestito in modo assolutamente unilaterale e senza controllo interno, da parte del datore di lavoro.

Passando poi ad analizzare il ruolo e la "nuova" funzione dell'organo di vigilanza si deve innanzitutto constatare e sottolineare una duplice e fondamentale carenza di coordinamento, sul versante normativo da un lato e sul piano operativo dall'altro, fra i diversi soggetti istituzionali che si trovano ad esercitare azioni di vigilanza e controllo sui luoghi di lavoro. Tali carenze determinano una ricaduta estremamente negativa per quanto attiene i risultati della stessa azione di vigilanza. Analizziamo questi due aspetti.

La necessità di un Testo Unico che riassume le normative a tutela della salute dei lavoratori era già stata auspicata dal legislatore della Legge 833 del 1978, meglio nota come Riforma Sanitaria e c'è da aggiungere che all'epoca le Direttive Comunitarie, oggi recepite, ancora non esistevano. La fase odierna è sicuramente aggravata per questo aspetto, in quanto la recente produzione normativa di derivazione comunitaria, anch'essa non sempre purtroppo articolata e coerente, si è aggiunta alle vecchie norme sulla sicurezza degli anni 50, ma del Testo Unico citato ancora non si è vista la luce, con ovvie e aumentate difficoltà interpretative ed applicative della norma, che spesso ostacolano la sua stessa efficacia.

Il D.Lgs. 626 parla di organo di vigilanza, confermando nei Servizi di Prevenzione e Sicurezza negli ambienti di lavoro delle A.S.L. la piena titolarità della funzione, ma di fatto esistono altri organi di vigilanza che hanno piene competenze anche per la vigilanza in materia di sicurezza (Direzione Provinciale del Lavoro, VV.F. Ministero dell'Industria ecc.), per non citare gli altri organi di polizia giudiziaria (Questura, Carabinieri) e gli stessi Enti assicurativi e previdenziali (INAIL, INPS). La necessità di un maggior coordinamento istituzionale sulla sicurezza sul lavoro, a cui devono necessariamente aderire anche le parti sociali, è stata avvertita anche dal legislatore, che ha posto all'art. 27 del D.Lgs. 626/94 le condizioni per l'istituzione dei comitati regionali di coordinamento. E' necessario ora dare a questi istituti i contenuti per poter realmente esercitare e caratterizzare questo mandato.

Premesso questo, per sottolineare quale sia realmente la funzione e il ruolo dei Servizi di Prevenzione e Sicurezza negli ambienti di lavoro delle A.S.L. alla luce delle normative di recepimento ci si deve necessariamente riferire al significato insito nel termine "**vigilanza**". Qui ci vengono in aiuto le "Linee guida per l'applicazione del D.Lgs. 626/94" prodotte dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome che danno la seguente definizione "Attività di verifica della conformità dell'organizzazione e dei processi lavorativi alla legislazione in materia di sicurezza e igiene del lavoro". Quindi una vigilanza che trascende da una mera attività di tipo ispettivo - repressivo ad elevata caratterizzazione burocratico - amministrativa, per configurarsi come una serie di interventi coordinati ad alta valenza tecnico - professionale. Tale attività di vigilanza e controllo può essere gestita in modo autonomo dai Servizi P.S.A.L., sulla base di piani e programmi di attività predefiniti, oppure essere il risultato di un'attivazione esterna (es. tutte le attività a più esclusiva valenza di polizia giudiziaria, come inchieste per infortuni sul lavoro e malattie professionali; sopralluoghi su esposti e segnalazioni, anche a partenza dagli stessi R.L.S.).

Oggi i tecnici della prevenzione che operano nei servizi delle A.S.L. devono necessariamente saper valutare e confrontarsi con il livello di organizzazione del lavoro messo in essere dall'unità produttiva. E' quindi una vigilanza di elevato spessore con un confronto tecnico costante con i professionisti della sicurezza messi in campo dal datore di lavoro (Servizio di prevenzione e protezione, Medico Competente, consulenti), ma anche, come analizzeremo meglio con i R.L.S.

Il "nuovo" sistema della vigilanza dovrà essere pertanto coerente con le tendenze in atto, adeguato ai rischi esistenti e alla loro evoluzione, capace di intervenire sulle procedure e sui processi di valutazione e gestione del rischio. L'attività di vigilanza e controllo oltre ad essere adeguata ed efficace dovrà sempre più essere rigorosamente basata su parametri oggettivi, certi, validati, documentati, standardizzati e non su valutazioni soggettive e discrezionali.

La necessità della presenza di operatori competenti, capaci ed in numero adeguato in tutti i Servizi di Prevenzione e Sicurezza negli ambienti di lavoro delle ASL, nonché di strutture tecniche qualificate, attrezzate e con competenze specialistiche, in grado di proporre sempre adeguate soluzioni migliorative e di interloquire al più alto livello con i "tecnici della sicurezza" dell'azienda, discende da sé.

Giustamente il legislatore parla di altri compiti istituzionali per l'organo di vigilanza, in particolare l'"**informazione**" e l'"**assistenza**", visto che la "consulenza" è necessariamente e giustamente preclusa a chi svolge funzioni di vigilanza.

Per informazione deve intendersi il "trasferimento a tutti i soggetti interessati, singoli o associati, pubblici o privati, di conoscenze, dati e notizie di carattere normativo, procedurale e tecnico – scientifico, utili all'avvio e realizzazione del processo di prevenzione". Per assistenza s'intende "un'attività tesa a favorire indirizzi e procedure operative e a coordinare l'attuazione di quanto previsto dalla normativa prevenzionale e più in generale delle misure di prevenzione nei luoghi di lavoro; viene anch'essa fornita ai soggetti interessati, singoli o associati, pubblici o privati".

Per esercitare le suddette funzioni vengono attuate tutta una serie di attività, svolte in maniera integrata, di seguito riassunte e che andremo ad analizzare, in particolare per quanto attiene gli aspetti di necessario raccordo fra organo di vigilanza e R.L.S.:

- **attività di ispezione e controllo**
- **attività di polizia giudiziaria**
- **attività di "supporto" e "facilitazione"**
- **attività di "regolazione"**

In sede di **attività di ispezione e controllo** e di **attività di polizia giudiziaria**, come previsto dalle stesse indicazioni ministeriali, il R.L.S. deve essere informato del sopralluogo ispettivo dell'organo di vigilanza, partecipare alle fasi dell'intervento, a cui può contribuire con l'apporto di proprie valutazioni ed istanze, nonché chiaramente essere messo a conoscenza dei risultati dell'intervento stesso, compresi gli eventuali aspetti sanzionatori. Gli ispettori del lavoro, al fine di arricchire di ulteriori elementi conoscitivi la vigilanza in corso, hanno quindi il dovere di coinvolgere il R.L.S., durante qualsiasi accesso nei luoghi di lavoro.

Lo stesso sistema sanzionatorio delle irregolarità in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro (D.lgs. 758/94) impone all'organo di vigilanza, di fronte ad ogni contravvenzione, l'emanazione di una prescrizione atta a sanare le situazioni non a norma. Pur rimanendo la materia di carattere penale e sotto il controllo dell'A.G. il legislatore, con l'avvenuta ottemperanza alla prescrizione da parte del contravventore nei tempi e nei modi stabiliti dallo stesso organo di vigilanza, ha introdotto la possibilità dell'estinzione del reato penale, previo altresì pagamento di una sanzione amministrativa pari ad un quarto della sanzione massima prevista per ogni articolo violato.

Questo sistema, del quale si può complessivamente dare un giudizio positivo, funge da stimolo alla regolarizzazione, seppur tardiva, delle situazioni non a norma, pur mantenendo il deterrente del significato di norma penale che continua ad essere attribuito alla materia. Vengono altresì snellite e semplificate le procedure sanzionatorie e anche questo è un vantaggio di non poco conto. L'organo

di vigilanza diventa quindi sempre più, anche nel momento dell'intervento ispettivo – repressivo, organo tecnico, che stabilisce prescrizioni di valenza tecnico – professionale e che si confronta utilmente con il datore di lavoro, con il Servizio Aziendale di Prevenzione e Protezione, con il Medico Competente, con lo stesso R.L.S. Il ruolo del R.L.S. anche durante le fasi dell'intervento ispettivo deve risultare sempre meno secondario. Il R.L.S. deve contribuire a fornire agli operatori delle A.S.L. tutte le necessarie informazioni sulle situazioni da verificare e migliorare, nonché operando con un'azione di controllo sul reale e continuativo rispetto delle prescrizioni impartite dalla A.S.L.

Riteniamo comunque che il vero salto di qualità per i Servizi delle A.S.L., anche nei necessari raccordi con i R.L.S., vada ricercato soprattutto in quella che è stata definita attività di “supporto e facilitazione” e attività di “regolazione”.

Per **attività di “supporto e facilitazione”** si intendono tutta una serie di momenti, situazioni e iniziative volte a fornire informazione, formazione ed assistenza ai vari soggetti impegnati sulle problematiche della prevenzione, all'interno ed all'esterno delle aziende, ma in primis soprattutto al R.L.S. Rientrano nelle attività di supporto, ma sono anch'esse di fondamentale importanza per le importanti ricadute positive a lungo termine sul versante della creazione di una vera cultura della sicurezza, anche tutte le iniziative di educazione e promozione della salute e della sicurezza, rivolte al mondo della scuola e della formazione professionale.

I Servizi P.S.A.L. delle A.S.L. devono innanzitutto fornire agli R.L.S., anche in accordo e secondo protocolli di intesa con le OO.SS., adeguata assistenza sul piano della informazione e formazione. Questo significa implementazione delle conoscenze rispetto a ruolo, diritti e doveri, ma anche rispetto ai problemi tecnici che il R.L.S. incontra nell'analisi della valutazione dei rischi o rispetto ad ipotesi di soluzioni migliorative in azienda. Una prima risposta potrebbe essere fornita, come è stato organizzato ad esempio dalla A.S.L. di Perugia mediante la creazione di uno sportello informativo che noi abbiamo chiamato “sportello per la sicurezza”, dove vengono fornite, secondo orari ed accessi organizzati, tutte le informazioni relative ai vari adempimenti di sicurezza. Il Servizio è rivolto in primis ai lavoratori e ai loro rappresentanti, ma anche alle associazioni sindacali e di categoria, agli stessi datori di lavoro e a tutti i soggetti che a vario titolo si interessano di sicurezza. L'utente trova sicuramente nelle fasce orarie previste la presenza di un operatore in grado di fornire, anche telefonicamente, le informazioni necessarie.

Una seconda risposta può essere data per quello che riguarda la formazione dei R.L.S. Fermo restando quanto previsto dalle norme di legge ed in particolare il fatto che l'obbligo e l'onere della formazione, secondo quanto stabilito dal D.M. 16 gennaio 1997, ricade di fatto sul datore di lavoro, che si potrà avvalere di quanto stabilito e concordato all'interno degli Enti Bilaterali e degli organismi paritetici, occorre comunque trovare spazi e modi per migliorare i livelli formativi dei R.L.S., sia sugli aspetti tecnico – normativi, sia sugli aspetti connessi al ruolo, compresi elementi di tecnica della comunicazione e di tecnica della contrattazione. In questo senso vediamo molto efficaci iniziative formative specifiche per comparto, che permettano al R.L.S. di poter gestire autonomamente la gran parte dei problemi, che molto spesso sono routinari, presenti nelle aziende. Come si può capire i contributi e gli spazi, di carattere metodologico, didattico e tecnico, che gli operatori dei Servizi P.S.A.L. possono fornire sono notevoli.

Un ulteriore tipo di supporto, che potrebbe essere favorito dai Servizi P.S.A.L., è la disponibilità a partecipare a momenti di coordinamento, incontro, integrazione, scambi di esperienze, assistenza reciproca, tra i R.L.S. dello stesso comparto. In questi incontri gli operatori del servizio P.S.A.L. potrebbero fornire informazioni e rispondere a quesiti o problemi posti dai singoli R.L.S., che diventerebbero di dominio e utilità comune per gli R.L.S. dell'intero comparto. Non spetta alle A.S.L. di organizzare la rete di relazioni fra gli R.L.S., né le A.S.L. possono sostituirsi ad altri in questo compito, ma ritengo che anche in questi momenti ai Servizi P.S.A.L. delle A.S.L. spetti un ruolo essenziale di contributo e supporto tecnico, pienamente in sintonia con le funzioni attribuite all'organo di vigilanza.

Molto importante per il R.L.S. è poter disporre di adeguati sussidi informativi (riviste, opuscoli, audiovisivi, linee guida ecc.) E' necessario che i Servizi delle A.S.L. mettano a disposizione dei R.L.S. quanto da loro autonomamente prodotto, ma è ancor più necessario potenziare i Centri regionali di documentazione e educazione sanitaria perché le proprie banche dati e i propri servizi di documentazione diventino per gli R.L.S. un patrimonio utile e di agevole fruibilità.

Per quanto attiene in ultimo alla cosiddetta **attività di "regolazione"**, si deve fare nuovamente riferimento al sistema delle dinamiche relazionali interne alle aziende, che anche per gli aspetti di sicurezza devono trovare adeguati riferimenti metodologici ed operativi. L'intervento del servizio P.S.A.L. come "regolatore" ed "arbitro" di dialettiche interne all'azienda dovrebbe di fatto riassorbire tutta quella che era in passato l'attività su richiesta. Con il nuovo sistema di gestione della sicurezza, tale tipologia di attivazione dell'organo di vigilanza, dovrebbe sempre più di fatto partire dai R.L.S. ed essere comunque successiva ad una fase in cui il R.L.S. ha tentato di risolvere il problema all'interno dei rapporti bilaterali aziendali. E' buona regola attivare il Servizio P.S.A.L. per problematiche di significato e per situazioni di difficile soluzione e di interesse generale. L'intervento dell'organo di vigilanza si allargherà dal singolo problema, per affrontare le dinamiche organizzative aziendali che sono molto spesso alla base della mancata soluzioni dei problemi. Non è un intervento notarile quello che è richiesto in questi casi all'organo di vigilanza, ma un intervento ad alta valenza tecnico – professionale che deve entrare anche nel merito dell'organizzazione del lavoro e del modello relazionale interno all'azienda, al fine di ristabilire le condizioni perché i problemi trovino in azienda una loro soluzione equilibrata e partecipata.

BIBLIOGRAFIA:

1. Linee guida per l'applicazione del D.Lgs. 626/94. Az. U.S.L. Ravenna
2. Lavoro e Salute n.2 / 1998
3. lavoro e Salute n.7 – 8 / 2001